

# Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários

**Diego Jean da Silva Klauck**

Auditor fiscal de Controle Externo do TCE/SC. Coordenador de Controle da CAPE IV/DAP/TCE/SC. Graduado em Administração e Graduando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Pós-Graduado em Direito Constitucional (Univali) e em Gestão de Recursos Humanos (ESAB).

---

**Resumo:** O presente texto explora a evolução do sistema de precedentes no direito brasileiro, destacando a crescente importância dos precedentes judiciais vinculativos, especialmente após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015. A doutrina e a jurisprudência especializada indicam que, embora o Brasil mantenha a tradição do *civil law*, os precedentes estão se tornando elementos centrais na formação do direito, minorando a ideia de que a lei positivada é a única fonte do direito. O controle de constitucionalidade não escapa a esta tendência, uma vez que as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) têm, via de regra, efeito vinculante e retroativo, impactando diretamente os atos administrativos. Exsurge no contexto a temática das implicações das decisões do STF para a segurança jurídica dos administrados, especialmente em matéria de revogação e anulação de atos administrativos. As consequências das decisões vinculativas são analisadas à luz dos princípios constitucionais, como a segurança jurídica, a boa-fé e a proteção de direitos adquiridos. A necessidade de ponderação entre o princípio da legalidade e a segurança jurídica se destaca, apresentando um desafio para os operadores do direito e implicando em diferentes interpretações sobre a aplicação das decisões do STF na validade dos atos administrativos. Conclui-se que, embora o poder de modulação dos efeitos das decisões vinculativas seja prerrogativa do STF, as nuances dos casos concretos devem ser levadas em consideração para garantir a proteção dos administrados e a estabilidade das relações jurídicas, sem sacrificar o sistema de controle de constitucionalidade e a supremacia formal e material da Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Precedentes vinculantes. Atos administrativos. Segurança jurídica.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Panorama atual da jurisprudência vinculante do STF – **3** Atos administrativos e suas repercussões no patrimônio jurídico de administrados e servidores públicos – **4** Aspectos problemáticos de operacionalização de decisões abstratas e vinculantes nos atos administrativos – **5** Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e temas de repercussão geral sobre os atos administrativos benéficos – **6** Conclusão – Referências

---

## 1 Introdução

O presente texto buscará analisar os efeitos das decisões abstratas do Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade e em temas de repercussão geral sobre atos administrativos que geraram efeitos favoráveis a servidores públicos beneficiados por leis posteriormente declaradas inconstitucionais. O estudo explora o tema à luz dos princípios constitucionais da segurança jurídica, confiança legítima e vedação ao comportamento contraditório. O problema de pesquisa posto se perfaz em entender os impactos dessas decisões nos direitos de servidores públicos de boa-fé, considerando duas hipóteses: (I) as decisões do STF são autoaplicáveis e vinculantes, impedindo a continuidade de direitos até então previstos nas leis inconstitucionais; ou (II) as decisões abstratas demandam ponderação, respeitando os princípios citados e o prazo decadencial do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

A metodologia aplicada se desenvolverá através do método científico dedutivo, no qual se analisará o contexto geral para se chegar a conclusões específicas. Já as técnicas de pesquisa adotadas serão: (a) qualitativa, considerando a sua natureza predominantemente descritiva; (b) exploratória, considerando o levantamento bibliográfico realizado para elaboração do trabalho; e (c) bibliográfica, uma vez que baseada em material já publicado, como livros, artigos, relatórios e decisões judiciais representativas. Em seguida, avaliar-se-á as características dos atos administrativos envolvidos e, por fim, serão examinadas as repercussões práticas e jurídicas das decisões do STF sobre tais atos. A estrutura do trabalho inclui: histórico e fundamentos do controle de constitucionalidade; conceitos e impactos dos atos administrativos em foco; análise das decisões do STF e seus efeitos vinculantes; e conclusão com os resultados da análise doutrinária e jurisprudencial. O estudo objetiva, em última análise, contribuir para a compreensão das implicações práticas das decisões do STF, em busca da promoção da justiça e de segurança jurídica no exercício do poder estatal

## 2 Panorama atual da jurisprudência vinculante do STF

O direito brasileiro vem, a certo tempo, dando peculiar importância e relevo ao sistema de precedentes, sistema este adotado em larga escala e com evidente e histórica ênfase nos países adotantes do *common law*, notadamente os países de língua inglesa. Gilmar Ferreira Mendes<sup>1</sup> pontua que “os países que pertencem à tradição do *common law* construíram a prática do precedente judicial vinculativo,

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1752.

que se caracteriza pelo fato de a *ratio decidendi* de um alto tribunal ser, em princípio, obrigatória para os tribunais inferiores”.

Não obstante, o Brasil vem se engajando na direção de compor um sistema em que a lei positivada continua a ser a força diretiva do direito, em homenagem à escolha histórica brasileira pelo *civil law*, mas em que os precedentes vêm, paulatinamente, ganhando relevo e se tornando desde vetores interpretativos até, às vezes, decisões vinculantes que devem ser observadas e acatadas nas demais decisões do Poder Judiciário e da própria Administração Pública. Luís Roberto Barroso<sup>2</sup> advoga nesta direção, principalmente após a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

O histórico do controle de constitucionalidade remonta, segundo a doutrina clássica, ao emblemático caso julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América em 1803, caso *Madison v. Marbury*.<sup>3</sup> É certo que esta não foi a primeira vez que o Poder Judiciário daquele país atuou no controle de constitucionalidade, a teor dos casos mencionados por Dirley da Cunha Junior,<sup>4</sup> citando Ronaldo Polleti “a justiça do estado de New Jersey, em 1780, declarou nula uma lei por contrária à Constituição do Estado. Desde 1782, os juízes da Virgínia julgavam-se competentes para dizer da constitucionalidade das leis [...]”. Contudo, é notório que tal caso é vastamente citado na doutrina como o mais emblemático e consagrador do controle de constitucionalidade. Naquela ocasião, a Suprema Corte Norte-Americana afirmou a supremacia da Constituição sobre todos os atos dos poderes constituídos, inclusive sobre o Parlamento, permitindo que o Poder Judiciário, em casos concretos, interpretasse a Carta Magna, verificando a adequação e a compatibilidade dos demais atos normativos às suas normas superiores.<sup>5</sup> Para a doutrina majoritária, neste momento inaugurou-se o chamado controle difuso de constitucionalidade, em que, analisando o caso concreto, poderia o Poder Judiciário afastar a incidência de normas por entender que elas estariam em colisão com o texto constitucional.

<sup>2</sup> No Brasil, a atribuição dessa força de lei aos precedentes se consumou com o Código de Processo Civil de 2015, cujo art. 927 prevê a obrigatoriedade da observância, pelas demais instâncias: (i) das súmulas vinculantes; (ii) das decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado da constitucionalidade; (iii) dos acórdãos proferidos em julgamento com repercussão geral ou em recurso extraordinário ou especial repetitivo; (iv) dos julgados dos tribunais proferidos em incidente de resolução de demanda repetitiva; (v) em incidente de assunção de competência; (vi) os enunciados da súmula simples da jurisprudência do STF e do STJ; e (vii) as orientações firmadas pelo plenário ou pelos órgãos especiais das cortes de segundo grau (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022).

<sup>3</sup> SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

<sup>4</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivim, 2018.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 1494.

Já na Europa do século XX, após o advento da Primeira Guerra Mundial, Hans Kelsen introduziu, através da Constituição da Áustria de 1920, o controle concentrado de constitucionalidade. Contudo, tal modelo difere do modelo norte-americano na medida em que, para Kelsen “o controle de constitucionalidade não seria propriamente uma atividade judicial, mas uma função constitucional, que melhor se caracterizaria como atividade legislativa negativa”.<sup>6</sup> É dizer, o modelo austríaco inaugurado pelo aclamado jurista previa a instituição de um Tribunal Constitucional, órgão competente para analisar a compatibilidade das leis com as normas constitucionais. Aqui, se afastaria a possibilidade de aferir casos concretos e de se obter efeito retroativo da decisão a ser prolatada, uma vez que a análise se daria no campo do julgamento abstrato da norma em face do texto constitucional, expulsando a norma do ordenamento com eficácia *ex nunc*, em verdadeira atividade de “legislador negativo”.<sup>7</sup> José Afonso da Silva<sup>8</sup> ressalta a importância deste modelo de Kelsen no atual contexto do controle de constitucionalidade:

[...] a I Guerra Mundial desnudou e suplantou, impondo profundas mudanças no constitucionalismo, com a necessidade de encontrar mecanismos efetivos, e não meramente simbólicos, de guarda da Constituição. A tendência à racionalização do poder do constitucionalismo do pós-guerra de 1918 haveria de buscar mecanismos jurídicos de defesa constitucional, dentre os quais a jurisdição constitucional se revela fundamental. Daí é que se origina, por obra de Kelsen, o sistema austríaco de justiça constitucional, com a criação, pela Constituição Austríaca de 1920, da primeira Corte Constitucional, com a qual se iniciou na Europa o princípio de que as questões constitucionais relativas à tutela dos direitos fundamentais e ao controle de constitucionalidade dos atos de autoridade deveriam ser submetidas a um tribunal especializado em matéria constitucional, situação que perdura e se expande nos nossos dias, com várias Cortes Constitucionais na Europa e algumas na América Latina.

Nesse pensar, é pertinente tecer breves linhas acerca de abordagens que diferenciam os modelos acima no que se refere aos efeitos das decisões nos dois sistemas. Para a doutrina de Kelsen, a lei inconstitucional não seria propriamente nula, mas meramente anulável. É dizer, a lei inconstitucional seria válida até que um tribunal constitucional declarasse sua inconstitucionalidade. Como consequência, esta decisão teria verdadeira natureza constitutiva negativa e produziria efeitos

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 34.

<sup>7</sup> SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1519.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 278.

*ex nunc*, ou seja, prospectivos.<sup>9</sup> Já o formato norte-americano denotava, em seus primórdios, a teoria da nulidade da lei inconstitucional. Ou seja, a decisão proferida em sede de controle difuso teria a natureza declaratória, de onde se extrai que a lei seria viciada desde seu nascedouro, pois absolutamente nula quando confrontada com a Carta Magna.

O direito brasileiro tem, nos dias atuais, adotado um sistema misto, em que são exercidos os dois métodos de controle, aplicando o controle difuso, em que os juízes e demais órgãos do Poder Judiciário, ao julgarem casos concretos, afastam a norma objeto de confronto com a Constituição, declarando, com efeito apenas entre as partes da causa posta, a inconstitucionalidade da lei em face da constituição e deixando de aplicá-la.<sup>10</sup>

Por seu turno, o STF, quando da análise *in abstracto* das leis e atos normativos (a teor do artigo 102, I, *a*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – doravante referida com a sigla CRFB/1988), julga e declara inconstitucional determinada lei, o faz em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, se revestindo da natureza de verdadeira Corte Constitucional, nos ditames da escola austríaca de Kelsen.

A influência do constitucionalismo europeu pós-Segunda Guerra Mundial também é digna de nota, tendo em conta a influência exercida na formulação da Carta Constitucional brasileira de 1988. Registra-se a premência do modelo de Cortes Constitucionais no continente, seguindo o modelo austríaco acima explicitado, cuja figura de um Órgão máximo como protetor do Texto Magno é a notável característica. O ministro Luís Roberto Barroso<sup>11</sup> apregoa tais nuances ao registrar que o “modelo austríaco, introduzido pela Constituição daquele país em 1920, e disseminado na Europa após a 2ª Guerra Mundial, sobretudo pelo prestígio do Tribunal Constitucional Federal alemão, tem como elemento característico a criação de um órgão próprio”.

Com a superveniência da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, cuja cartela de direitos e garantias foi restaurada, ampliada e homenageada, inaugura-se um novo e promissor cenário na temática do controle de constitucionalidade. Como preleciona Dirley da Cunha Júnior<sup>12</sup> a questão constitucional, no controle concentrado, “[...] assume a natureza de questão principal, porque relacionada ao próprio objeto da demanda, distinguindo-se do controle difuso [...] como medida de assegurar, objetivamente, a supremacia da constituição”.

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 34-35.

<sup>10</sup> ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 374/375.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 269.

<sup>12</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 298.

Como se vê, a principal mudança no controle concentrado foi a ampliação do rol de legitimados para provocar o STF nas ações diretas, com o fim do monopólio do Procurador-Geral da República, o que alargou as possibilidades de autoridades diversas, e até mesmo entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), confederações sindicais e demais entidades de classe de âmbito nacional, levarem ao juízo do STF questões de variadas temáticas, com visões de cunho político e jurídico diversos e plurais.<sup>13</sup>

A permanência, na CRFB/1988, do controle difuso também merece destaque, assim como a possibilidade de os Tribunais de Justiça dos Estados deterem, se assim instituído pelas respectivas Unidades Federadas, a competência para processar e julgar a “representação de inconstitucionalidade” de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face das constituições estaduais (art. 125, §2º da CRFB/1988). Contudo, não se desconhece a questão posta pela doutrina de que, com o relevo da ampliação dos legitimados para propor o controle concentrado perante o STF, o controle difuso teria perdido grande parte de sua importância enquanto modo de controlar a constitucionalidade das leis, mormente aquele exercido por tribunais e juízes fora das cortes de vértice do Poder Judiciário (STF e STJ). É dizer, os tribunais e juízes de primeira e segunda instâncias ainda podem exercer tal controle, entretanto, a grande capacidade de emanar decisões sobre os mais variados assuntos, dada ao STF pela CRFB/1988, bem como suas competências recursais em matéria constitucional, teriam esvaziado o controle difuso. Conforme escólio de Gilmar Ferreira Mendes (2023, p. 1960)<sup>14</sup> ao ampliar de forma pujante os “entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade”.

Nesse panorama, há relevante questionamento acerca da possibilidade, até então reconhecida pela Súmula nº 347 do STF (BRASIL, 1963), de órgãos administrativos (por certo não dotados de jurisdição), promoverem o controle difuso de constitucionalidade, uma vez que tal competência não foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988. Vozes doutrinárias e membros do STF têm sido enfáticos na defesa de que tal súmula teria já perdido seu valor interpretativo e de fundamento a tal controle. Esta é a posição de Alexandre de Moraes.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

<sup>15</sup> “[...] o STF, em entendimento anterior ao texto constitucional de 1988, passou a permitir ao Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, ‘apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público’ (Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, de 1963), em momento em que inexistia o controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. [...] Houve uma clara e expressa opção do legislador constituinte de 1988 pela inclusão do controle de constitucionalidade no rol exclusivo dos órgãos do Poder Judiciário, exercentes de funções jurisdicionais” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 947/948).

Apesar de o STF já ter proferido decisões em casos concretos cuja validade da súmula acima mencionada foi afastada (a exemplo dos Mandados de Segurança nº MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836), concerne registrar que o verbete continua vigente até a data deste trabalho, dando aos Tribunais de Contas (órgãos de natureza eminentemente administrativa) a possibilidade de “[...] no exercício de suas atribuições, [...] apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.<sup>16</sup>

No que se refere ao instituto da repercussão geral, registra-se que foi constitucionalizado pela EC nº 45, de 30.12.2004, que inseriu no artigo 102 da Constituição de 1988 o §3º, determinando o verbete que o recorrente “[...] deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso [...]”. Assim, foi instituída a competência de o STF, ao fazer o exame de admissibilidade dos recursos extraordinários, promover verdadeira seleção daqueles que, efetivamente, detêm relevância, em verdadeira transcendência da matéria para além do caso concreto posto. Sarlet, Marinoni e Mitidiero<sup>17</sup> apregoam que o “legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência)”. A Lei nº 11.418, de 19.12.2006 buscou regulamentar o instituto no Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973). Contudo, foi no Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) que o legislador ordinário fixou as balizas nas quais atualmente se firma o instituto aqui analisado, regulamentando o tema precipuamente no artigo 1.035 do diploma processual.<sup>18</sup>

O efeito do reconhecimento da repercussão geral é tão relevante que se estende às instâncias ordinárias do Poder Judiciário desde logo, uma vez que suspende “processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos,

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 347*. Aprovada em 13.12.1963, DJ 26.04.1962. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>. Acesso em: 09 jan. 2025.

<sup>17</sup> SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1639/1640.

<sup>18</sup> “Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

§2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

§3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:

I – contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

II – (Revogado);

III – tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal” (BRASIL. Código de Processo Civil – *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 09 de janeiro de 2025).

que versem sobre a questão e tramitem no território nacional” (§4º do artigo 1.035 do CPC/2015), de maneira a represar ações de mesma natureza até que o STF decida acerca da matéria. Ademais, caso não haja o reconhecimento da repercussão geral, será negado o seguimento de recursos extraordinários que versem sobre o mesmo tema.<sup>19</sup>

Neste contexto, as teses fixadas em julgamentos pelo sistema de repercussão geral são paradigmas sobre os quais o entendimento do STF se fundará quando apreciar matéria idêntica cuja “decisão do STF que concluir pela existência ou inexistência da repercussão geral constituirá paradigma para os demais casos futuros”,<sup>20</sup> sendo, portanto, de observância obrigatória pelos tribunais inferiores.

Não se ignora, no entanto, que existem posicionamentos que apregoam que as teses fixadas em decisões de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida não vinculariam terceiros, uma vez que tomadas em casos concretos paradigmas e que não haveriam de vincular, com eficácia *erga omnes*, sujeitos jurídicos que não integraram a lide. Reforçando esse argumento, pondera-se que, como não houve de fato uma declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em específico, não haveria o que se falar em inaplicabilidade do direito positivado, principalmente aquele direito estadual ou municipal que, muitas das vezes, sequer foi considerado pelo STF quando do julgamento específico do *leading case* (caso concreto paradigma).<sup>21</sup>

Tal entendimento, contudo, não parece prosperar na práxis constitucional atual. É cediço, mormente em face do instituto constitucional da súmula vinculante, que decisões reiteradas da Suprema Corte em matéria constitucional terão observância pelos demais Poderes nas três esferas da Federação (União, Estados, DF e Municípios). A exceção seria apenas para o Poder Legislativo no exercício da sua função típica de legislar, uma vez que não se encontra presente no art. 103, §2º da Carta de 1988, e para o próprio STF.<sup>22</sup> Ora, se o STF, quando edita reiteradas

<sup>19</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

<sup>20</sup> ABOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

<sup>21</sup> Neste pensar, escólio pertinente de Natália dos Santos Paes de Barrosi (2021, p. 170): “Se, para o Judiciário, a força vinculante do acórdão proferido em repercussão geral está assentada, a situação não pode ser a mesma no caso da Administração Pública, assim considerada o Poder Executivo, por meio de seus atos administrativos; pelo menos não em decorrência direta das previsões acima, que se dirigem especificamente ao Judiciário. É inequívoco que há força vinculante dos precedentes de repercussão geral em face do Poder Executivo quando o próprio ente é parte de um processo; mas isso se dá não pelo fato de se tratar do Poder Público. É meramente a decorrência da eficácia *inter partes* verificada em qualquer processo judicial” (*In*: BARROSI, Natália dos Santos Paes de. A observância de teses firmadas em repercussão geral pela administração pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*. p. 166 a 177. 17. ed. Campo Grande, MS: dezembro de 2021).

<sup>22</sup> Neste sentido, Dimoulis e Lunardi (2016, p. 296 e 300): “A Constituição indica como objetivo da súmula vinculante a fixação de entendimento quando houver controvérsia atual entre órgãos judiciais e/ou a administração pública (art. 103, §1º, da CF). Procura-se, portanto, proteger a segurança jurídica, assegurar a igualdade pela aplicação idêntica da lei em casos repetitivos, diminuir o volume de trabalho dos juízes que só

decisões sobre a mesma matéria constitucional pode converter tais arestos em súmula de efeitos vinculantes e, assim, aplicar a todo o Poder Judiciário e à Administração Pública das três esferas federadas, não há como negar que suas teses de repercussão geral serão igualmente impositivas a esses atores públicos.<sup>23</sup>

Na improvável possibilidade de algum órgão público negar aplicabilidade à tese de repercussão geral cujo caso concreto paradigma tenha tido decisão transitada em julgado, o particular ou outro interessado prejudicado se socorreria do Poder Judiciário. Caso o próprio órgão deste Poder negasse aplicação à tese, caberia, ao fim, após outros recursos aplicáveis, Recurso Extraordinário ao STF, que reformaria a decisão contrária à sua tese. De outra banda, poderia, o STF, ainda, editar súmula vinculante a respeito da questão, o que acabaria por derrocar qualquer dúvida sobre a matéria e traria ao prejudicado a possibilidade de, além do manejo de todos os recursos disponíveis, socorrer-se da reclamação diretamente ao STF para manter a autoridade de suas decisões (art. 101, inciso I, I c/c art. 103-A, §3º da CRFB/1988).<sup>24</sup>

Assim, entende-se que as decisões do STF em recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, após o trânsito em julgado da decisão, serão de aplicação pela Administração Pública, sob pena de perda da isonomia entre os administrados; ineficiência da máquina pública (em virtude da elevada contestação administrativa ou judicial da questão); e instauração de uma situação de insegurança jurídica entre aqueles que dependem de decisões do Poder Público em casos de defesa ou garantia de direitos constitucionais já apreciados pela Suprema Corte.

### 3 Atos administrativos e suas repercussões no patrimônio jurídico de administrados e servidores públicos

A *função administrativa* do Estado, em conceito adotado por Irene Nohara<sup>25</sup> se caracteriza como o dever do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, “de dar cumprimento, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime jurídico prevalente de direito público e mediante atos ou comportamentos passíveis de controle”. O Estado Administrador é, portanto, o agente indutor na consecução dos objetivos da Constituição da República e das leis. Em busca de dar concretude às diretrizes do pacto

---

precisam aplicar a súmula e agilizar a tramitação dos processos sobre questões repetitivas” (In: DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016).

<sup>23</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 265.

<sup>24</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>25</sup> NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 6.

constitucional e dos mandamentos normativos das leis, o Administrador Público deve ter, na execução de suas prerrogativas, garantias de que seus atos, editados na pretensão de realizar as aspirações do ordenamento jurídico e na condição de Poder Público, serão revestidos de atributos que lhes garantem a necessária segurança na busca do bem comum.<sup>26</sup>

De tal forma, assim como os demais instrumentos de que dispõe o Estado Administrador, tais como os poderes administrativos, as prerrogativas relativas à contratação de bens e serviços, a possibilidade de realizar desapropriações e todas as outras ferramentas ofertadas ao Gestor Público pelos institutos do regime jurídico administrativo, os atos administrativos afiguram-se como a face mais característica da Administração Pública, na medida que é através deles que são expostas as intenções administrativas.<sup>27</sup> Para dar cumprimento a esses objetivos estatais, plasmados na CRFB/1988 e nas leis que regem o Estado, a Administração Pública age através de atos jurídicos, que são a manifestação de sua vontade. Tais atos são nominados atos da Administração, dentre os quais estariam incluídos, segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro,<sup>28</sup> os atos de direito privado, os atos materiais, os atos de conhecimento, os atos políticos, os contratos, os atos normativos e os atos administrativos propriamente ditos.

Nesse contexto, aqui interessam os atos administrativos propriamente ditos, atos que expressam a vontade da Administração, são emitidos no âmbito do regime de direito público e no exercício das prerrogativas de Poder Público.<sup>29</sup> Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>30</sup> atenta às diversas conceituações existentes, busca definir o ato administrativo como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”. José dos Santos Carvalho Filho,<sup>31</sup> por sua vez, conceitua o ato administrativo dando relevo ao fator subjetivo que existe na sua edição, ou seja, o agente estatal competente para editar o ato, pois para o autor seria o ato administrativo “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 110.

<sup>27</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 290.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 463.

<sup>29</sup> Em conceituação clássica de Hely Lopes Meirelles tem-se: “Ato administrativo é toda *manifestação unilateral de vontade da Administração Pública* que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou *impor obrigações aos administrados ou a si própria*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 173, grifado).

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 467.

<sup>31</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 164.

Dentre as diversas classificações possíveis para os atos administrativos, aqui cabe ressaltar, pela importância, a classificação quanto ao mérito. Assim, atos administrativos podem ser classificados, quanto ao mérito, em atos vinculados e atos discricionários. Mérito administrativo, nas palavras de Hely Lopes Meirelles,<sup>32</sup> é conceito de difícil fixação, estando presente “toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as consequências ou vantagens do ato”. A vinculação de determinado ato ocorrerá sempre que a lei regular dada situação de tal forma que não restará ao Administrador margem de liberdade, uma vez que a norma aplicável fixa com rigor e objetividade absolutos os pressupostos requeridos para que o ato seja praticado e seu conteúdo obrigatoriamente corresponderá a hipótese legalmente prevista.<sup>33</sup> Já na *discricionariedade*, que comumente recairá sobre o motivo e o objeto (conteúdo) do ato,<sup>34</sup> se defere ao agente competente o poder de valorar os fatores constitutivos do ato, com observância à conveniência e oportunidade de determinada conduta.<sup>35</sup> Cabe a advertência ementada por Irene Nohara<sup>36</sup> que a discricionariedade concedida ao Administrador não lhe outorga liberdade total, mas sim uma margem de liberdade limitada pelas regras e princípios, não sendo a competência discricionária espécie de carta branca para que o Agente extrapole os limites admitidos, sob pena de arbitrariedade.

### 3.1 Atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis a terceiros de boa-fé

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, trouxe, em seu artigo 54, que o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.<sup>37</sup> Marçal Justen Filho<sup>38</sup> apregoa a natureza e o alcance do dispositivo, ao entender que essa disposição se trata de “uma norma geral de direito administrativo, cujo conteúdo vincula a todos os entes federativos. Não se trata [...] de uma norma puramente procedimental, que tenha sido editada apenas

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 179.

<sup>33</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 989/990.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 503.

<sup>35</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 186.

<sup>36</sup> NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 217.

<sup>37</sup> BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>38</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1454.

para vigorar no âmbito da União”. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>39</sup> esclarece que tal previsão é aplicação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, onde, de um lado, o legislador buscou prestigiar a estabilidade das relações jurídicas, impedindo a invalidação de atos atingidos pela estabilização consolidada pelo decurso do tempo e, de outro, beneficiar o destinatário de ato que, mesmo posteriormente considerado ilegal, esteja de boa-fé.

Contudo, Juarez Freitas<sup>40</sup> faz importante ponderação acerca do instituto acima mencionado, pugnando que nem sempre o ato estaria alcançado pela decadência imposta pela lei destacada acima, tendo o Administrador e o Controlador que ponderar acerca da natureza do vício pois, no entender do autor, o citado dispositivo não detém capacidade “de preordenar definitivamente a prioridade do prazo decadencial [...]. Cabe, nessa medida, ao Administrador Público, (e, é claro, ao sistema de controles) sopesar as circunstâncias de modo o mais desviesado possível”.

A aplicabilidade da norma administrativista em tela aos demais Entes da Federação também é objeto de debate doutrinário. Irene Nohara<sup>41</sup> apregoa que as normas da Lei nº 9.784/1999 são de aplicação subsidiária, ou seja, desde que não haja regulamentação específica quanto à matéria e seu processamento. Para José dos Santos Carvalho Filho,<sup>42</sup> o âmbito de incidência da multicitada lei foi adstrito, quando de sua edição, ao âmbito federal, defendendo que, ao menos, a norma sirva de referência aos demais Entes da Federação.

Com o avanço da noção de que o Direito Administrativo, assim como os demais ramos do direito, deve seguir os princípios aplicáveis aos processos em geral, vêm se aceitando, tanto doutrinariamente quanto jurisprudencialmente, que a norma federal do processo administrativo se aplique aos Entes subnacionais no caso de vácuo legislativo que enseje prejuízo aos administrados. Lucas Rocha Furtado<sup>43</sup> prega neste sentido ao considerar que “no caso de não existir lei estadual ou municipal para regular seus processos administrativos, parece-nos perfeitamente razoável defender a aplicação, por analogia, da legislação federal”.

No âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência pacificada do Superior Tribunal de Justiça neste sentido foi condensada na Súmula nº 633.<sup>44</sup> Ainda, aprofundando

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 543.

<sup>40</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 401.

<sup>41</sup> NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 246.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1121.

<sup>43</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 1043.

<sup>44</sup> A Lei nº 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, *pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria*. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, Dje 17/06/2019) (Grifado) (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633. Primeira

a tese da aplicabilidade da Lei Federal nº 9.784/1999 aos demais Entes Federados, o STF decidiu, na ADI nº 6.019,<sup>45</sup> que até mesmo na existência de norma que regule o processo administrativo local, caso o normativo contenha dispositivo mais gravoso ao administrado, que venha a lhe trazer quebra de isonomia em relação à Administração, será este considerado inconstitucional, devendo, então ser aplicado o prazo da norma federal, conforme julgamento de controle abstrato de constitucionalidade do artigo 10, I da Lei do Estado de São Paulo nº 10.177/1998.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Justiça catarinense tem firmado jurisprudência neste mesmo sentido, aplicando as normas da Lei Federal nº 9.784/1999 aos casos concretos em que o Estado e os seus Municípios têm pretendido modificar situações jurídicas consolidadas no tempo. Neste trilhar, fixou incidente de resolução de demandas repetitivas de Tema nº 11, nos autos do processo cível nº 5073169-96.2017.8.24.0000.<sup>46</sup>

Com efeito, não há como afastar os princípios fixados na indigitada lei dos processos administrativos e de seus consequentes atos administrativos, oriundos das Administrações Públicas estaduais e municipais, sob pena de se trazer quebra de isonomia entre os administrados das diferentes esferas federativas e impor à Administração poder de livremente dispor sobre prazos e procedimentos afetos à retirada de direitos de terceiros, o que feriria princípios constitucionais aplicáveis às relações jurídicas do cidadão com o Estado, tais como a segurança jurídica e devido processo legal.<sup>47</sup>

### 3.2 Desfazimento de atos e a segurança jurídica

Os atos administrativos, enquanto expressões de vontade unilateralmente emitidas pela Administração Pública ou por quem esteja no exercício de função pública,<sup>48</sup> muitas vezes promovem alterações no patrimônio jurídico de terceiros, adicionando, alterando ou retirando direitos. Nesta toada, diversas são as limitações impostas

---

Seção. Aprovada em 12/06/2019, *DJe* 17/06/2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=633&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>. Acesso em: 10 jan. 2025).

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 02/10/2021, *DJe* 04/10/2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>46</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Incidente de resolução de demanda repetitiva, Tema nº 11. Julgado em 22/08/2018, *DJe* de 10/08/2018. Florianópolis, SC. Disponível em: [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_processo=50731699620178240000&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50731699620178240000&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432). Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>47</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1088/1090.

<sup>48</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 203.

ao Administrador Público para que promova a retirada, do mundo jurídico, de atos cujos efeitos já se estenderam aos destinatários.<sup>49</sup>

O princípio da segurança jurídica é corolário do Estado Democrático de Direito, sendo tido como uma das vigas mestras da ordem jurídica. A ele está umbilicalmente ligada a noção de exigência de estabilidade jurídica das relações, ainda que apresentem vícios de ilegalidade.<sup>50</sup> O decurso do tempo, que causa ao particular a ideia de que as relações jurídicas firmadas com a Administração Pública são estáveis, impõe que não sejam efetivadas mudanças bruscas de entendimento e de direção nas ações administrativas que venham a ensejar descumprimento de expectativas validamente construídas e absorvidas pelos destinatários. O ordenamento jurídico, através de institutos como a prescrição e a decadência, conferiu destaque a esta estabilidade, de modo a oferecer segurança e certeza na relação entre o Estado e o cidadão.<sup>51</sup>

Importa evidenciar brevemente as peculiaridades da anulação e da revogação dos atos administrativos, na medida em que a *anulação* do ato administrativo, referida como invalidação por alguns autores, é a “forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade”.<sup>52</sup> É dizer, o Administrador, na presença de ato que ofende a legalidade, não poderá deixar de promover a anulação, pois o ato não terá legitimidade para continuar existindo, pois, “a invalidade resulta da desconformidade do ato administrativo concretamente praticado com valores jurídicos fundamentais, protegidos pelo ordenamento jurídico”.<sup>53</sup> A anulação, possui, em regra, efeitos *retroativos*, retroagindo à edição do ato que, uma vez que desrespeitou a lei, não pode subsistir desde seu nascimento. Contudo, caso a anulação seja apenas oriunda de mudança de entendimento da Administração Pública acerca de dispositivo legal, não poderá retroagir em seus efeitos.<sup>54</sup>

No que tange à *revogação*, tem-se que ela se caracteriza, conforme Hely Lopes Meirelles<sup>55</sup> pela “supressão de um ato discricionário, legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência”. O autor registra que o ato é legal e perfeito, mas tornou-se inconveniente ao interesse público. Ademais, o administrativista fixa que caso o ato seja ilegal, deverá ser anulado, não havendo que se falar em revogação. A revogação, enquanto ato discricionário, unilateral, fundado em critérios de conveniência e oportunidade e que recai sobre ato válido, possui efeitos apenas prospectivos. É dizer,

<sup>49</sup> NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 230/233.

<sup>50</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 106.

<sup>51</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 87/88.

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 214.

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 416.

<sup>54</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 539.

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 226.

a revogação não poderá afetar direitos exercidos anteriormente, uma vez que o ato era válido até a decisão por revogá-lo, de modo que o particular ou o servidor destinatário do ato se beneficiou validamente de seus efeitos, não dando causa a sua revogação.<sup>56</sup>

#### 4 Aspectos problemáticos de operacionalização de decisões abstratas e vinculantes nos atos administrativos

Consoante observado alhures, a Administração Pública brasileira é juridicamente vinculada a diversos princípios expressos e implícitos na CRFB/1988, com destaque para princípios como dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), separação dos Poderes (art. 2º, *caput*), inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), dentre diversos outros. Contudo, é notório que os principais princípios reguladores do Direito Administrativo se encontram insculpidos no artigo 37 da Carta de 1988, principalmente em seu *caput*.<sup>57</sup>

Com efeito, não poderá a Administração Pública se afastar de tais vértices de atuação, sendo que a própria razão de existir do aparelho administrativo do Estado se funda na busca pelo interesse público, perfectibilizado na CRFB/1988 pelos princípios expressos, exemplos os quais acima citados, e pelos princípios implícitos, decorrentes do próprio texto constitucional, que, em conjunto, “revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles”.<sup>58</sup>

Tais princípios não só revestem as ações do Administrador de exigências como lhe outorga poderes, que, em verdade, são “poderes-deveres”, verdadeiros instrumentos de defesa do interesse público.<sup>59</sup> Estes mecanismos, asseguram peculiaridades aos atos emanados do Poder Público quando revestidos da condição de “Estado Administrador”. Nessa toada, a vinculação do Administrador Público ao princípio da legalidade, marca indelével do Estado Republicano e do princípio da separação dos Poderes do Estado,<sup>60</sup> traz ao objeto deste estudo a celeuma que se apresenta e que exemplifica o embate entre a obrigação das leis serem formal e materialmente constitucionais e os efeitos já constituídos e internalizados dos atos emitidos com base nestas próprias leis.

<sup>56</sup> NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 230.

<sup>57</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 70.

<sup>59</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 289/290.

<sup>60</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 206.

Assim, os atos administrativos sofrem notória incidência de julgados proferidos em controle de constitucionalidade pelo STF, notadamente quando as leis que os sustentam são fulminadas pela inconstitucionalidade supervenientemente declarada, a ensejar dúvidas e questionamentos sobre a própria validade jurídica de tais atos, uma vez que suas bases não mais subsistem. Não se pode perder de vista que, dada a destacada submissão dos atos administrativos ao chamado Regime Jurídico Administrativo, os atos administrativos detêm a chamada presunção de legitimidade, que, enquanto atributo próprio, impõe a eles verdadeira camada de confiança por parte do administrado.

Por este pensar, a Administração detém de um lado a vinculação ao princípio da legalidade, que a faz editar seus atos de acordo com a lei legitimamente emanada do Poder Legislativo e, do outro, a vinculação às decisões do STF quando este decide que tal mandamento legal é incompatível com a Lei Fundamental e, portanto, não pode (ou não poderia) originar direitos a seus destinatários. Por certo, toda lei detém presunção de constitucionalidade, tanto é assim que a própria cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CRFB/1988) determina que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou membros do órgão especial respectivo, os tribunais do Poder Judiciário podem declarar a inconstitucionalidade de uma lei.<sup>61</sup>

Neste panorama, a operacionalização das decisões de cunho abstrato do STF guarda um desafio ao Gestor Público, na medida em que terá de sopesar, em cada caso, as nuances que permeiam o caso concreto, em verdadeiro exercício de ponderação entre os princípios envolvidos que poderão incluir o já citado princípio da legalidade; a vinculação às decisões judiciais; a segurança jurídica dos interessados na manutenção do ato; o princípio da eficiência (pois a desconstituição de atos poderá levar a despesas não programadas); o interesse público envolvido; e o princípio da proporcionalidade, em suas três acepções.<sup>62</sup>

De tal modo, a decisão que declara a lei inconstitucional ou que fixa a tese de que determinado procedimento administrativo fere a Constituição tem sua capacidade desconstitutiva mitigada no próprio Texto Fundamental, quando este sobreleva princípios a um mesmo patamar. Cabe lembrar, no entanto, que a invalidação de um ato cuja lei restou fulminada de inconstitucionalidade é competência da própria Administração que emitiu o ato. É dizer, somente o próprio Administrador poderá retirar o ato administrativo do mundo jurídico, uma vez que as decisões

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 85.

<sup>62</sup> "(1) adequação, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; (2) exigibilidade, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; (3) proporcionalidade em sentido estrito, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 92).

abstratas proferidas no controle de constitucionalidade não possuem a necessária vinculação concreta ao ato administrativo específico. E, ao propor a anulação de atos administrativos até então tidos por válidos pelo destinatário, o Gestor deverá instaurar o competente processo administrativo, de maneira a proporcionar ao administrado a devida possibilidade de apresentar defesa e exercer o contraditório, à luz do disposto no artigo 5º, LV da CRFB/1988.

Em arremate, Mônica Toscano Simões, citada por Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>63</sup> preleciona que não pode a Administração invalidar atos “sem conceder àqueles que serão atingidos pela decisão administrativa a chance de sustentar, no curso do devido processo legal, que se trata de atos legítimos”.

## 5 Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e temas de repercussão geral sobre os atos administrativos benéficos

Como visto, os atos administrativos, assim como as demais manifestações da Administração Pública, devem se ater aos princípios constitucionais explícitos e implícitos que regem o Estado Administrador, vinculando todos os Poderes da República, em todas as esferas da Federação. Tais vértices normativos, aliados à devida atenção aos elementos constitutivos dos atos e aos atributos que o ordenamento lhes assegura, imprimem característica ímpar aos atos administrativos, denotando ser eles a maneira com a qual a Administração Pública dá cumprimento à CRFB/1988 e às leis. Essa atividade é premente, pois a lei possui, em essência, caráter abstrato e genérico, clamando pela concretude dos atos administrativos para lhe assegurar o cumprimento.<sup>64</sup>

Destarte, diversas podem ser as dúvidas incidentes aos operadores do direito no manejo da aplicabilidade de tais decisões na esfera prática do Direito Administrativo, notadamente na incidência em atos que afetam interessados de boa-fé. A celeuma não escapa sequer ao próprio STF, uma vez que ora considera atos administrativos controláveis pela via da ação direta, ora afasta tal controle, relegando às instâncias inferiores do Poder Judiciário ou, até mesmo, afastando o controle jurisdicional, conforme ensina o ministro Luís Roberto Barroso.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 477.

<sup>64</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 72/73.

<sup>65</sup> “No julgamento da ADPF nº 1, o Supremo Tribunal Federal apreciou a questão do veto imotivado do Prefeito do Município do Rio de Janeiro ao projeto de lei aprovado pela Câmara. A Corte considerou que o veto é ato político, insuscetível de apreciação judicial, e que não pode ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público para o fim de cabimento da arguição 868. Entretanto, em decisão monocrática proferida na ADPF nº 45 – que questionava veto presidencial ao §2º do art. 55 da Lei nº 10.707/2003 (LDO) –, o Ministro

A exigibilidade das decisões, mormente aquelas que fixam jurisprudência quanto à inconstitucionalidade de lei específica ou aquelas que estabelecem teses de repercussão geral, derivam dos próprios institutos que fundamentam o controle concentrado de constitucionalidade de leis pelo STF, como já abordado neste artigo. Neste contexto, a jurisprudência do STF parece convergir para eficácia vinculante e contra todos das decisões em controle concentrado, resguardados os direitos e garantia constitucionais dos destinatários (beneficiários).<sup>66</sup>

Quanto aos efeitos das decisões tomadas em controle difuso, mas que, por força do instituto da repercussão geral detém força vinculante, o STF vem consolidando o entendimento de que as suas decisões em controle difuso e em controle concentrado de inconstitucionalidade têm efeitos equivalentes.<sup>67</sup>

Na esteira desta corrente adotada pelo STF, a repercussão geral também vem ganhando destaque na dinâmica da jurisdição constitucional, na medida em que decisões proferidas em casos concretos dotados de similitude fática e jurídica com outros casos resultam em teses de aplicação obrigatória, com a possibilidade de ajuizamento de reclamação constitucional, a ser manejada contra decisão judicial que não observar tese de repercussão geral fixada em julgamento de recurso (ou recursos) extraordinário(s), consoante dispõe o artigo 988, IV do CPC/2015. Por

---

Celso de Mello parece ter se afastado de tal precedente, ao afirmar que a ADPF seria um meio idôneo a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando previstas na Constituição Federal e descumpridas pelas instâncias governamentais. O STF admitiu, ainda, arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato de governador de estado que, de forma unilateral, reduziu proposta orçamentária da Defensoria Pública compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, antes de encaminhá-la para análise do Poder Legislativo” (BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 209).

<sup>66</sup> A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, *mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação*, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. (Rcl 63.416 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 09.04.2024, 2ª T, DJE de 18.04.2024.) (Grifado).

A possibilidade de *atribuição de efeitos vinculantes e erga omnes às decisões proferidas em ADPF decorre da própria natureza do controle objetivo e concentrado de constitucionalidade*, não havendo falar em “reserva de Constituição” para a matéria. (ADI 2.231, rel. min. Luís Roberto Barroso, j. 22-5-2023, DJE de 15-6-2023.) (Grifado).

<sup>67</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579/2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. [...] CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE Nº 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E ERGA OMNES.

[...] embora os discursos, às vezes, variem na concretização: normalmente, declarada a inconstitucionalidade – aqui, na verdade, tivemos um certo imbróglio, porque se misturaram os procedimentos – *de uma lei no controle difuso, aqui, nunca mais trazemos o debate para o Plenário*. Em tese, se estivéssemos esperando o artigo 52, X, teríamos que fazê-lo. Tem até um precedente do Ministro Menezes Direito em que ele julgou prejudicada uma ADI porque a matéria já tinha sido julgada em repercussão geral. [...] Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, *julgou improcedente a ação, e, incidentalmente, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, com efeito vinculante e erga omnes*. [...] Ao final, o Tribunal indeferiu pedido de análise de modulação de efeitos suscitado da tribuna [...]” (ADI 3.470. rel. min. Rosa Weber, j. 29/11/2017, DJE de 04/12/2017.).

evidente, tais decisões são exigíveis, sendo, contudo, necessária a manipulação de ação judicial própria em cada caso concreto, de modo que caberá verdadeiro exercício de subsunção do caso posto à tese então fixada.<sup>68</sup>

Contudo, necessário perquirir a incidência do princípio da segurança jurídica, de elementar importância no ordenamento jurídico pátrio, com envergadura de princípio fundante das relações jurídicas, quer aquelas entre o Estado e os particulares, quer aquelas firmadas apenas entre particulares. Carvalho e Sena<sup>69</sup> firmam a relevância de tal princípio, ao ponderar que “não raro a segurança jurídica apresenta-se como um contrapeso aos demais princípios jurídicos, como o princípio da legalidade, ou até mesmo a uma ou outra acepção de justiça”. Nas palavras dos autores, até mesmo o senso comum de justiça, que impõe a penalização daqueles que infringem a norma legal, sofre a incidência de tal princípio, na medida em que o decorrer do passar do tempo impõe que o “justo” passe a ser a estabilização da situação, e não sua mudança para atender aos ditames legais.

A segurança é requisito elementar na vida social, sendo sua busca característica indispensável nas relações humanas em comunidade. Canotilho<sup>70</sup> sublinhou que “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida”. O constitucionalista português defende que o princípio da segurança jurídica é, há muito tempo, um elemento constitutivo do Estado de Direito. A segurança jurídica possui duas acepções complementares: a natureza objetiva, vinculada aos limites impostos à retroatividade de atos emanados do Estado, que atinge até mesmo os atos legislativos; e a subjetiva, que se vincula à ideia de proteção à confiança legítima das pessoas no que se refere aos atos, condutas e procedimentos estatais quando de sua atuação.<sup>71</sup> Juarez Freitas<sup>72</sup> atribui a esta natureza subjetiva do princípio da segurança jurídica a transfiguração em outro princípio, o princípio da confiança legítima, que constitui o dever do Administrador Público “zelar pela estabilidade da relação administrativa timbrada pela fidedúcia mútua, sem injustificáveis rupturas e sem que se presuma a má-fé”.

Nesse trilhar, importa considerar brevemente a temática do conflito entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da legalidade, outro fundamento da atividade Estatal como um todo e, principalmente, da atividade Administrativa do

<sup>68</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva (Série IDP), 2018, p. 1515.

<sup>69</sup> CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 70.

<sup>70</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 256.

<sup>71</sup> CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 68.

<sup>72</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 80-82.

Estado. Humberto Ávila<sup>73</sup> defende que entre os princípios e seus conflitos aparentes deve ser adotada a técnica da ponderação, no sentido de que quando houver colisão entre dois princípios igualmente válidos e aplicáveis ao caso analisado, deve-se promover o balanceamento concreto entre esses princípios, conduzindo à restrição em maior ou menor grau de um princípio sobre o outro. O ministro Gilmar Mendes<sup>74</sup> advoga no mesmo sentido, ao prever que “no conflito entre princípios, deve-se buscar a conciliação entre eles, uma aplicação de cada qual em extensões variadas, segundo a respectiva relevância no caso concreto”. No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso<sup>75</sup> também determina que é no plano concreto que a ponderação entre os princípios aplicáveis se dará: “não existe hierarquia em abstrato entre tais princípios, devendo a precedência relativa de um sobre o outro ser determinada à luz do caso concreto”.

O STF possui diversos pronunciamentos acerca da ponderação entre os dois princípios que aqui se analisam. Importa consignar a tese de repercussão geral fixada no Tema nº 445 (RE nº 636.553), no qual a Suprema Corte considerou que, ainda que esteja o ato administrativo de aposentadoria de um servidor público eivado de vício de legalidade, não poderá o Tribunal de Contas competente determinar sua invalidação se transcorridos mais de cinco anos entre a chegada do ato na Corte de Contas e seu julgamento “em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima”.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296 o STF, lançando novos olhares sobre a Súmula nº 473, fixou a tese de repercussão geral de Tema nº 138, assentando que “ao Estado é facultada a revogação (*sic*) de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”. Vale recordar que a citada Súmula nº 473, editada no ano de 1969, antes, portanto, da promulgação da atual CRFB/1988, prevê que o Gestor Público pode anular seus próprios atos ilegais ou revogá-los quando inconvenientes e/ou inoportunos, respeitando os direitos adquiridos e resguardada a apreciação judicial. No escopo da tese do Tema de Repercussão Geral nº 138, o STF reforçou não apenas o resguardo aos direitos adquiridos, mas expandiu a esfera de defesa do interessado para que, quando a Administração Pública agir no exercício da autotutela, respeite, também, o devido processo administrativo, como expoente que é da segurança jurídica.

<sup>73</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 130-131.

<sup>74</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 280.

<sup>75</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 357-358.

No ponto, cabe trazer à baila dois casos concretos em que as decisões abstratas do STF tiveram seu alcance sopesado pelos aplicadores Administrativos com o intuito de se proteger a segurança jurídica e a confiança legítima. No escopo da ADI nº 5.441<sup>76</sup> discutiu-se a validade de diversas normas do Estado de Santa Catarina que recriaram direitos remuneratórios denominados “estabilidade financeira” para servidores de Poderes e Órgãos do Estado com aplicação retroativa a 18 de abril de 1991, data em que tais direitos haviam sido extintos por lei. No julgamento da matéria, o *Pretório Excelso* concluiu que tais direitos poderiam ser reativados e pagos, contudo, tais pagamentos e a contagem dos períodos para gozo do direito somente poderiam se dar após a promulgação da nova lei, não podendo retroagir para abarcar períodos anteriores à nova legislação.

Após a superveniência da coisa julgada, abriu-se para os Administradores dos Órgãos citados o poder-dever de dar concretude aos mandamentos abstratos da decisão, uma vez que o permissivo legal de cômputo de períodos anteriores à edição das leis para a concessão das rubricas não mais subsistia o que, como visto neste texto, clamava a conseqüente invalidade dos atos administrativos que eram nele fundamentados. Após analisar a questão, o Corpo Administrativo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC, em decisão administrativa no Processo Adm. nº SEI 0003066-80.2022.8.24.0710,<sup>77</sup> entendeu que, apesar da inconstitucionalidade

<sup>76</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. LEIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTABILIDADE FINANCEIRA. RESTABELECIMENTO, PARA SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO, DO JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, DE VANTAGEM SUPRIMIDA DO ESTATUTO DOS SERVIDORES DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE ATOS INFRALEGAIS QUE CONCEDERAM VANTAGEM VENCIMENTAL (ART. 37, X, CF). AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL POR VIOLAÇÃO A REGRA DE RESERVA DE INICIATIVA (ART. 61, §1º, II, E). CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR À EDIÇÃO DAS LEIS. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS. [...]

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou a constitucionalidade de benefícios funcionais que concedem a incorporação de valores recebidos a título de cargo em comissão ou função gratificada, visando à valorização e profissionalização do serviço público (ADI 1.264/SC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 15/2/2008; RE 563.965/RN, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ de 20/3/2009).

6. A contagem de tempo de exercício de cargo em comissão ou função de confiança correspondente a período anterior ao restabelecimento das vantagens de estabilidade financeira e adicional de exercício, para efeito de incorporação dos valores então recebidos aos vencimentos atuais do servidor, importa em concessão arbitrária e desproporcional de benefício remuneratório, uma vez que ausente vínculo lógico entre o exercício pretérito da função e os fins perseguidos pela norma. Vício de excesso legislativo, violação ao princípio da razoabilidade, do devido processo legal substantivo e da vedação de comportamentos contraditórios.

7. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada parcialmente procedente. (ADI 5.441, rel. min. Alexandre de Moraes, julgada em 18/08/2020, DJE de 01/09/2020). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.441. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 18/08/2020, *DJe de 01/09/2020*. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4909329>. Acesso em: 13 jan. 2025).

<sup>77</sup> “[...] muito embora tenha sido declarada a inconstitucionalidade parcial da Lei Estadual nº 15.138/2010, quanto à possibilidade de utilização de tempo pretérito de exercício de cargo em comissão ou função gratificada para fins de percepção de vantagem remuneratória nela instituída (VPNI), não houve a automática invalidação de toda concessão já realizada que observou o tempo anterior, devendo ser preservada a competência residual destinada a esta Corte relativamente à legislação infraconstitucional regente da revisão

parcial da lei haver sido declarada, fulminando a aplicação retroativa da norma, haveria que se ponderar, em cada caso concreto, pelos demais princípios que regem os atos administrativos, principalmente a segurança jurídica, com base nos ditames da Lei nº 9.784/1999.

Como se denota, o Gestor do TJSC entendeu por aplicável à espécie a decadência administrativa prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, já analisado no presente estudo. Determinou, para tanto, que fosse verificada a incidência, ato a ato, do prazo decadencial de cinco anos, contados do trânsito em julgado da decisão de mérito da ADI nº 5.441, datado de 01.06.2021. Destarte, aqueles servidores que tiveram seus atos de concessão da rubrica objeto dos dispositivos julgados inconstitucionais editados antes de 01.06.2016 não tiveram a interrupção no pagamento da verba, mantendo hígido o direito obtido. Já para aqueles servidores que somente preencheram os requisitos para obter direito ao pagamento após esta data, deveria ser promovida a análise de adequação aos ditames da Lei (pois somente sua interpretação retroativa foi considerada inconstitucional) e aos ditames da decisão abstrata do STF.

Já o segundo caso concreto a ser aqui analisado, alude à matéria objeto do Recurso Extraordinário nº 1.306.505, cuja decisão resultou na tese do Tema de Repercussão Geral de nº 1.157: “É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 [...]”. Após o manejo dos recursos cabíveis pelos legitimados, o acórdão transitou em julgado em 11.06.2022, sem ser modificado ou ter seus efeitos modulados. No feito, o STF entendeu (aqui abordando objetivamente a celeuma) que aqueles servidores que ingressaram no serviço público sem concurso público antes da promulgação da CRFB/1988, ainda que albergados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, não têm direito a serem enquadrados nos planos de cargos, carreiras e remunerações dos servidores públicos efetivos, notadamente por não possuírem efetividade, mas, apenas, estabilidade excepcional, nos termos fixados no ADCT.

---

*dos atos administrativos, mais precisamente a Lei Nacional nº 9.784/1999, e, de conseguinte, inarredável a aplicação do lapso temporal da decadência quinquenal nela disposta para a retificação administrativa, que, in casu, deve ter seu cômputo inaugurado com o primeiro pagamento ante a sua natureza alimentar. Diante disso, verifica-se estar patenteado o transcurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre a lavratura do ato concessivo e o trânsito em julgado da ADI nº 5441, de sorte que se mostra impraticável a sua revisão, sob pena de violação à Lei Nacional nº 9.784/1999. Logo, pelo expendido, reconheço a decadência administrativa apontada e, consequentemente, determino a manutenção dos valores reconhecidos por essa Administração no ato administrativo concessivo da VPNI (Lei Estadual nº 15.138/2010). Decisão Administrativa nº 6284565 do Presidente do TJSC no Processo Administrativo nº SEI 0013644-05.2022.8.24.0710 (Disponível em: <https://www.sinjusc.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Decisao-VPNI-1-1.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025).*

Neste contexto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC, ao exercer a competência atribuída às Cortes de Contas pelo artigo 71, inciso III da CRFB/1988, qual seja, julgar, para fins de registro, os atos de aposentadorias de servidores públicos, *in casu*, aqueles do Estado de Santa Catarina e de seus municípios, deparou-se com milhares de casos de servidores que ingressaram, sem concurso público, na Administração Estadual ou Municipal e foram enquadrados, por meio de leis supervenientes, em cargos das carreiras públicas dos mencionados Entes Federados.<sup>78</sup>

O eg. Sodalício de Contas de Santa Catarina adotou o entendimento de que os efeitos de estender indefinidamente a tese fixada no Tema nº 1.157 seriam mais deletérios do que se manter as aposentadorias desses servidores como estavam, mesmo que tenham eles logrado acesso aos planos de carreira dos servidores efetivos dos Entes aos quais eram vinculados e logrado os benefícios daí decorrentes, como promoções, progressões, enquadramentos e níveis remuneratórios. Com base em tais primados, o TCE/SC registrou os atos administrativos de aposentadoria dos servidores que se amoldavam à tese do referido Tema, sem invalidar os reenquadramentos combatidos pelo *decisum* da Suprema Corte.

Em ambos os casos expostos, os atores responsáveis pela tomada de decisão em que se haveria de observar as decisões abstratas (ou, ao menos, com repercussão abstrata) do STF optaram pela busca de estabilizar os efeitos dos atos administrativos editados quando ainda válidas as disposições legais de regência. Os fundamentos recaíram no aqui abordado princípio da segurança jurídica. No caso alusivo ao Tema nº 1.157, a análise promovida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina fundou-se em prestigiar uma situação consolidada desde a promulgação da CFRB/1988, pois os servidores ingressos no serviço público e que obtiveram estabilidade com base no artigo 19 do ADCT passaram a integrar os quadros permanentes da Administração Pública e lograram os deveres e benefícios daí decorrentes.

<sup>78</sup> A título de exemplo, o caso concreto analisado no processo de aposentadoria nº @APE 21/00368260, em que o Plenário do TCE/SC proferiu a seguinte decisão em 02/11/2022 (Santa Catarina, 2022):

“Processo n.: @APE 21/00368260 – Assunto: Ato de Aposentadoria de [...]. Responsável: Kliwer Schmitt – Unidade Gestora: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPREV – Unidade Técnica: DAP – Decisão n.: 1471/2022.

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, decide:

1. Ordenar o registro, nos termos do art. 34, II, c/c o art. 36, §2º, letra ‘b’, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, do ato de aposentadoria de [...], servidor da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade – SIE -, ocupante do cargo de Técnico em Contabilidade, nível O3, referência G, matrícula nº [...], CPF nº [...], consubstanciado na Portaria nº 829, de 27/04/2020.
2. Dar ciência desta Decisão ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPREV.

Ata n.: 41/2022. Data da Sessão: 02/11/2022 – Ordinária – Virtual. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca”.

Importa notar, entretanto, que o poder de modular as suas decisões pertence ao próprio STF e depende de existir, no caso em apreço, razões de segurança jurídica e/ou de excepcional interesse social e a hipótese ser ainda abraçada por dois terços dos integrantes da Corte. Tais condições guardam conteúdo semântico que não pode ser ignorado pelos operadores do direito, como já decidiu o STF.<sup>79</sup> Os dois requisitos materiais<sup>80</sup> denotam que a decisão proferida deve ser apta a ensejar implicações de imprevisível repercussão social e de grande insegurança jurídica. O silêncio da Corte Constitucional denota, em regra, a *não modulação da Decisão*, tendo o STF sedimentado que é possível opor embargos de declaração nesses casos (como consignado na decisão dos embargos declaratórios na ADI nº 2.797), uma vez que “caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo”.<sup>81</sup>

## 6 Conclusão

Do todo exposto, parece firme o entendimento de que o mero dissabor com a decisão ou a premissa de causar transtornos administrativos-institucionais aos órgãos públicos atingidos não se reveste de qualidade suficiente para afastar a nulidade da norma inconstitucional. Os valores a serem preservados devem ser de tal monta que a retroatividade da decisão se revele, como dito, pior do que os efeitos perpetuados pela lei fulminada. Contudo, a aferição das balizas de modulação e de sua aplicação a cada caso competirá ao STF, não havendo previsão legal ou constitucional de os destinatários da decisão exercerem esse juízo de modulação se a Suprema Corte não o exerceu. Ademais, a modulação das decisões não deve servir para que o interesse do Poder Público seja considerado como “interesse público excepcional” e também não se pode valer da modulação somente com base em argumentos puramente consequencialistas, nos quais um suposto benefício geral para a sociedade seria suficiente para valer-se do instituto.

Os desafios são evidentes. O exercício da competência do STF em modular efeitos de suas decisões ou em ponderar princípios constitucionais, tais como a

<sup>79</sup> “[...] O STF, ao tomar conhecimento, em sede de embargos de declaração (antes, portanto, do trânsito em julgado de sua decisão), de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não deve considerar a mera presunção (ainda relativa) obstáculo intransponível para a preservação da própria unidade material da Constituição. Os embargos de declaração constituem a última fronteira processual apta a impedir que a decisão de inconstitucionalidade com efeito retroativo rasgue nos horizontes do Direito panoramas caóticos, do ângulo dos fatos e relações sociais. Panoramas em que a não salvaguarda do protovalor da segurança jurídica implica ofensa à Constituição ainda maior do que aquela declarada na ação direta. ADI 2.797 ED, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgado em 16-5-2012, DJE de 28-2-2013”.

<sup>80</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 1559.

<sup>81</sup> SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1838.

legalidade e a segurança jurídica, demanda uma análise cuidadosa e equilibrada que considere as implicações sociais, econômicas e administrativas de suas deliberações. Ao mesmo tempo, os intérpretes do direito se defrontam com a responsabilidade de aplicar corretamente os julgados da Suprema Corte, respeitando o contraditório e a ampla defesa, especialmente em atos administrativos que já tenham produzido efeitos concretos para cidadãos/servidores que: a) não compuseram a lide constitucional; b) estavam de boa-fé; c) acreditaram na interpretação dada pela Administração à lei que regeu o ato administrativo; e d) obtiveram os benefícios do ato por determinado período de tempo.

Notoriamente, não se buscou aqui esgotar o tema em análise uma vez que tal propósito seria inatingível dada a riqueza conceitual atinente à matéria, a qual é objeto de acalorados debates doutrinários e jurisprudenciais. Almejou-se, em síntese, fomentar a discussão sobre os conflitos oriundos da questão posta, sem perder de vista que tais controvérsias não se esgotam em si mesmas e trilham o caminho da tentativa de se obter o melhor entendimento do sistema jurídico/constitucional brasileiro e de resguardar a justiça em suas diversas concepções.

---

#### **Repercussions of the STF's decisions in concentrated control of constitutionality on administrative acts resulting in favorable effects for beneficiaries**

**Abstract:** This text explores the evolution of the system of precedents in Brazilian law, highlighting the growing importance of binding judicial precedents, especially after the enactment of the Civil Procedure Code of 2015. Doctrine and specialized jurisprudence indicate that, although Brazil maintains the tradition of civil law, precedents are becoming central elements in the formation of the law, reducing the idea that codified law is the only source of law. Constitutional control does not escape this trend, as the decisions of the Supreme Federal Court (STF) generally have binding and retroactive effect, directly impacting administrative acts. The theme of the implications of STF decisions for the legal security of the administered arises in this context, especially in matters of revocation and annulment of administrative acts. The consequences of binding decisions are analyzed in light of constitutional principles such as legal certainty, good faith, and the protection of acquired rights. The need to balance the principle of legality with legal certainty stands out, presenting a challenge for legal practitioners and implying different interpretations regarding the application of STF decisions on the validity of administrative acts. It is concluded that although the power to modulate the effects of binding decisions is a prerogative of the STF, the nuances of concrete cases must be taken into account to ensure the protection of the administered and the stability of legal relations, without sacrificing the system of constitutional control and the formal and material supremacy of the Federal Constitution.

**Keywords:** Binding precedents. Administrative acts. Legal certainty.

---

## Referências

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSI, Natália dos Santos Paes de. A observância de teses firmadas em repercussão geral pela administração pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*. 17. ed. Campo Grande, MS: dez. 2021. p. 166 a 177.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. *Código de Processo Civil* – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.231. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgada em 22.05.2023, *DJe 18.04.2024*. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1828554>. Acesso em: 28 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.441. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 18.08.2020, *DJe 01.09.2020*. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4909329>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.019. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgada em 02.10.2021, *DJe 04.10.2021*. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633. Primeira Seção. Aprovada em 12.06.2019, *DJe 17.06.2019*. Brasília, DF. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=633&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>. Acesso em: 2 jul. 2024.

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

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva (Série IDP), 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Humberto Lucchesi de; SENA, Roberto Miglio. *Princípios de direito administrativo: evolução, releitura e perspectivas do mundo pós-pandêmico*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BLASI, João Henrique. *Decisão administrativa nº 6284565 do Presidente do TJSC no Processo administrativo nº SEI 0013644-05.2022.8.24.0710. 2022*. Disponível em: <https://www.sinjusc.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Decisao-VPNI-I-1-1.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Introdução ao estudo do direito: teoria geral do direito*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo G. Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Processo de aposentadoria para fins de registro nº APE 21.00368260. Julgado em 02.11.2022, *DOTC de 18.11.2022*. Florianópolis, SC. Disponível em: <https://epapyrus.tce.sc.gov.br/detalhes/148091>. Acesso em: 12 set. 2024.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado. Incidente de resolução de demanda repetitiva, Tema nº 11. Julgado em 22.08.2018, *DJe 10.08.2018*. Florianópolis, SC. Disponível em [https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_processo=50731699620178240000&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432](https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50731699620178240000&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=50ccb9e60bb541c5cdd8833689f4e432). Acesso em: 2 jul. 2024.
- SARLET, I. W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.
- SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

KLAUCK, Diego Jean da Silva. Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos beneficiários. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 43-69, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART03.SC

---