

[...]

II - DA IMPOSSIBILIDADE DE CESSAÇÃO DO PAGAMENTO DAS RUBRICAS: BENEFICIÁRIO DE BOA-FÉ - PREMÁCIA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA - DECADÊNCIA CONFIGURADA

1. Sabe-se que a segurança jurídica é um dos postulados básicos do ordenamento jurídico. Está consagrado, em especial, no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que dispõe: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. José Afonso da Silva afirma, baseado nas lições de Jorge Reinaldo Vanossi, que

a segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.¹

2. Há, como se vê, uma verdadeira proteção à confiança legítima do administrado, aspecto que, inclusive, segundo Humberto Ávila, é alçado ao *status* de princípio: o chamado “princípio da confiança legítima” consiste em aplicação “subjetivada” do princípio (maior) da segurança jurídica e, representativo da eficácia reflexiva deste, igualmente serve de proteção do cidadão em face do Estado.²

3. Tamanha a importância de tais princípios, o próprio Supremo Tribunal Federal já manteve a validade de normas e atos jurídicos flagrantemente inconstitucionais – o que, adianta-se, não

¹ VANOSSI, Jorge Reinaldo. *El Estado de derecho em el constitucionalismo social*. p. 30. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 433.

² ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de direito administrativo**, v. 215. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, jan./mar. 1999, pp. 151-179.

se pode afirmar no caso concreto –, concluindo pela improcedência das ações diretas de inconstitucionalidade correspondentes, a fim de privilegiar a segurança jurídica e a proteção à confiança legítima, como ocorreu no julgamento das ADI's n. 5012 e 5127.

4. Nesse contexto, o ordenamento prevê mecanismos destinados a conferir eficácia a esses preceitos fundamentais. Dentre eles, desponta o instituto da decadência, que consiste num limite imposto ao direito de autotutela administrativa em favor da estabilidade das relações jurídicas, assegurando ao administrado previsibilidade em seu comportamento.

5. De fato, **o art. 54 da Lei n. 9.784/1999**, que regula o processo administrativo federal e é aplicada subsidiariamente nas esferas estadual e municipal, preceitua o seguinte:

Art. 54. 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.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

6. O texto da lei é de clareza solar: a Administração possui 5 anos para anular atos administrativos dos quais decorram efeitos patrimoniais favoráveis aos destinatários, sob pena de decadência do direito.

7. No caso concreto, verifica-se que o Grupo de Trabalho sugeriu a revogação dos atos da Mesa n. 451/2011, 348/2012, 427/2013 e 151/2015.

8. Entretanto, nos termos do artigo supracitado, porque já decorrido o prazo de 5 anos desde a edição de tais atos, dos quais decorreram efeitos patrimoniais favoráveis a este servidor, destinatário de boa-fé, tem-se que o direito de anulá-los já se encontra fulminado pela decadência.

9. Registra-se que a exceção à retroatividade de decisões desconstitutivas de atos administrativos considerados nulos, quando findo o prazo de 5 anos, tem respaldo na tutela da confiança,

cujos postulados não permitiriam prejudicar os cidadãos que, de boa-fé, se beneficiaram de atos viciados emanados pela própria Administração Pública. Ademais, conforme o art. 207 do Código Civil, salvo disposição em legal em sentido oposto, que não existe no caso, a fluência do prazo decadencial não é suspensão, impedida ou interrompida.

10. Nem se diga, nesse contexto, que por ter sido declarada a inconstitucionalidade do adicional de exercício, estar-se-ia diante de atos administrativos que jamais produziram efeitos e que não sujeitaria a Administração à observância ao prazo de decadência. No Recurso Extraordinário n. 817.338,³ o Supremo Tribunal Federal fixou a orientação de que apenas situações “flagrantemente inconstitucionais” não poderiam ser consolidadas pela decadência, porque restaria presumida a má-fé do beneficiário.

11. Esse entendimento não se aplica ao caso concreto. Basta verificar que o STF já se manifestou diversas vezes pela constitucionalidade do adicional de exercício. Inclusive, esse posicionamento foi veiculado na própria ementa do acórdão referente à ADI n. 5441, na qual constou o seguinte:

“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)” (ADI 5441, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-275 DIVULG 18-11-2020 PUBLIC 19-11-2020).

12. Daí porque não há que se falar em situação flagrantemente inconstitucional e, portanto, aplica-se a regra geral da decadência, disposta no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, restando fulminado pelo tempo o direito de a Administração Pública anular os atos objeto da notificação.

13. Não obstante, na remota hipótese de serem afastados os efeitos da decadência no caso concreto, o que não se espera, é necessário que a ALESC adote medidas para amenizar o grave impacto financeiro negativo objeto da demanda.

³ RE 817338, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-190 DIVULG 30-07-2020 PUBLIC 31-07-2020.

14. É o que se passa a demonstrar.

[...]

Argumentação da lavra do Escritório Miranda Mafra Advogados.