

**THE IMPOSSIBILITY OF ACQUIRING A CONSTITUTIONAL RULE IN VIEW OF THE THEORY OF STABILIZATION OF THE EFFECTS OF THE ADMINISTRATIVE ACT**  
**A IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL FACE A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO**

artigos  
científicos

**Danylo Fernando Acioli Machado<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Procurador Geral da Câmara Municipal de Apucarana. Especialista em Direito Civil, do Consumidor e Processo Civil pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC. Especialista em Direito Público Aplicado pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. Pós-graduando em Advocacia Tributária pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. E-mail: [danyloaciolim@gmail.com](mailto:danyloaciolim@gmail.com)

Recebido/Received: 14.11.2021/ November 14<sup>th</sup>, 2021.  
Aprovado/Approved: 26.01.2022/ January 26<sup>th</sup>, 2022.

## RESUMO

Atualmente, no âmbito do direito público, em especial no direito constitucional e administrativo, é possível vislumbrar discussões acerca de atos administrativos que afrontaram diretamente a Constituição Federal e que, por isso, padecem de nulidade insanável. Há precedente em julgado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é impossível a usucapião de norma constitucional. Não obstante, é de se ressaltar o substrato teórico advindo do direito administrativo, em especial acerca da teoria da estabilização dos atos administrativos. Há, aparentemente, conflito entre os dois institutos jurídicos, trazendo a necessidade de apontamentos teóricos e práticos sobre o tema. Busca-se, com o presente artigo, demonstrar a aplicabilidade dos institutos mencionados, buscando fazer a integração sem preterição entre os temas apontados. Há o denodo de demonstrar que, mesmo existindo certo antagonismo, em verdade existe a possibilidade de pacificação entre os institutos, visando uma aplicação congruente e conjunta com outros princípios do direito constitucional, os quais são capazes de dar segurança jurídica a situações práticas que carecem de real discernimento pelos aplicadores. O consectário do presente artigo é a contribuição à Administração Pública e órgãos de controle no direcionamento e estudo do tema.

**Palavras-chave:** Usucapião de Norma Constitucional. Teoria da Estabilização dos Efeitos do Ato Administrativo. Direito Constitucional. Direito Administrativo.

## ABSTRACT

*Currently, in the area of public law, especially in constitutional and administrative law, it is possible to notice discussions about administrative acts that directly affront the Federal Constitution and, therefore, suffer from irreparable nullity. There is an unappealable precedent of the Federal Supreme Court in the sense that the usucapion of a constitutional rule is impossible. Nevertheless, it is worth emphasizing the theoretical substrate arising from administrative law, especially regarding the theory of stabilization of administrative acts. There is, apparently, a conflict between the two legal institutes, bringing the need for theoretical and practical notes on the subject. The aim is to demonstrate the applicability of the aforementioned institutes, seeking to integrate without prejudice*

*between the topics mentioned. This article has the courage to demonstrate that, even with a certain antagonism, there is a possibility of pacification between the institutes, aiming at a congruent and joint application with other principles of constitutional law, which are capable of providing legal certainty to practical situations that lack real discernment by the applicators. The consequence of this article is the contribution to Public Administration and control bodies in directing and studying the topic.*

**Keywords:** *Usucapion from a Constitutional Rule. Theory of Stabilization of the Effects of the Administrative Act. Constitutional right. Administrative law.*

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO; 2 DA IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL; 3 TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO; 4 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o escopo trazer a lustre a discussão acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, ou seja, demonstrar que as nulidades que eivam de vícios insanáveis – nulidade – os atos administrativos não podem ser convalidados pelo decurso do tempo, ainda que dentro do pretexto de respeito à segurança jurídica, boa-fé, teoria do fato consumado e outros. Tem-se precedente que será abordado no decorrer do artigo em que ficou assentada esta tese pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que a pesquisa realizada se utilizou de decisões proferidas em *leading cases* pela Corte Maior.

Necessário ressaltar que se trata de tema de aplicabilidade prática, tendo em vista a existência de processos administrativos no âmbito da Administração Pública que buscam a declaração de nulidade em decorrência de atos administrativos eivados de inconstitucionalidade por afrontarem diretamente a Constituição Federal.

Os processos administrativos que visam a declaração de nulidade de determinados atos, não raras vezes, encontram, no exercício do contraditório daquele que será afetado, a alegação de vários substratos teóricos, em especial: afronta à segurança jurídica; boa-fé; teoria do fato consumado; decurso de lapso temporal suficiente à manutenção, até mesmo da decadência, em algumas hipóteses há a alegação de suposta prescrição dos atos nulos; necessidade de modulação dos efeitos e tantas outras quantas forem possíveis de arguição.

Noutra linha, surge no direito pátrio a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo, o qual, sem adiantar todo o mérito do artigo, tem como escopo buscar mitigar os efeitos do ato nulo quando já transcorrido determinado lapso temporal, não se fala em fato consumado, mas sim na estabilização do ato nulo pelas consequências práticas geradas por uma declaração de nulidade com efeito *ex tunc*, neste ponto, uma comparação grosseira, mas didática, seria a de que é instituto parecido com a modulação dos efeitos de determinadas decisões.

Numa análise perfunctória, parece existir uma impossibilidade de coexistência entre os institutos mencionados, fazendo com que seja necessária a preterição de um em face doutro. Não obstante, defender-se-á no decorrer do artigo que tal conflito é meramente aparente, sendo possível a coexistência com a devida utilização de métodos de integração jurídica, visando uma aplicabilidade congruente e conjunta tanto da impossibilidade de usucapião das normas jurídicas, bem como da teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo.

No âmbito da pesquisa, utiliza-se de doutrina e, principalmente, jurisprudência.

## 2. DA IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE NORMA CONSTITUCIONAL

A defesa veemente acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional vem da ideia de que a obrigatoriedade da Constituição Federal deriva de sua vigência, ou seja, foge à razoabilidade a imagem de que o mero transcurso do tempo seja suficiente para que alguém encampe situações jurídicas inconstitucionais, mas, em razão do transcurso temporal, esteja amparado por ter usucapido tal norma. Ora, o tempo não é capaz de derogar a força obrigatória dos preceitos constitucionais, ainda que pela omissão de qualquer autoridade pública.

O Supremo Tribunal Federal se debruçou em processo que tratava sobre pessoa contratada sem concurso público, após a vigência da Constituição Federal de 1988, tendo alegação no processo que o decurso de considerável lapso temporal após a contratação, ainda que nula, deveria ser mantida em respeito à princípios como o da boa-fé, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana. Em celebre voto, o Ministro Dias Toffoli assim se manifestou:

Entendo, por conseguinte, não ser possível invocar os princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana para amparar a presente demanda, uma vez que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, a todos imposta de forma equânime. Sou francamente partidário da necessidade de concurso público como elemento nuclear da formação de vínculos estatutários efetivos com a Administração, em quaisquer níveis. A regra é o concurso público, isonômico e universal. Ademais, no que se refere ao problema da boa-fé e da eficácia continuativa das relações jurídicas, entendo que não pode haver usucapião de constitucionalidade. A obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender que o tempo derogue a força obrigatória de seus preceitos devido a ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas<sup>1</sup>

O caso analisado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal sedimenta a ideia de que o tempo não é capaz de afastar as afrontas diretas à Constituição Federal, as quais não decaem, prescrevem ou são capazes de serem usucapidas.

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315177748&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

Tratar de afrontas ao texto constitucional é necessariamente tratar de nulidades, de modo tal que, como já pacificado, o que é nulo não se pereniza com o advento de considerável lapso temporal, ao menos, não as nulidades perpetradas contra a nossa Carta Maior, esse foi o entendimento prolatado, inclusive, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade 293, de relatoria do então Ministro Celso de Mello, vide trecho, *in verbis*

O argumento de que a Administração teria o prazo decadencial de cinco anos para rever o ato é insubsistente, haja vista que a aplicabilidade dessa norma restringe-se aos casos em que os atos produzam efeitos, hipótese não configurada quando se cuida de atos nulos<sup>2</sup>

Do que se afere nos trechos dos votos colacionados até aqui, verifica-se não ser possível alegar direito adquirido – usucapião, *in casu* – em face das normas constitucionais. Há aqueles que buscam tentar aplicar o prazo do artigo 54 da Lei 9.784/99, a qual prevê que

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<sup>3</sup>.

Não obstante às tentativas mencionadas, o Supremo Tribunal Federal, no informativo 741, em voto proferido em sede de Mandado de Segurança nº 26860/DF, julgada em 02/04/2014, relatoria do douto Ministro Luiz Fux, sedimentou, em resumo, o que se segue

Não existe direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório quando a vacância do cargo ocorre na vigência da CF/88, que exige a submissão a concurso público (art. 236, § 3º). O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal. O art. 236, § 3º, da CF é uma norma constitucional autoaplicável. Logo, mesmo antes da edição da Lei 8.935/1994 ela já tinha plena eficácia e o concurso público era obrigatório como condição para o ingresso na atividade notarial e de registro. STF. Plenário. MS 26860/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 2/4/2014 (Info 741)<sup>4</sup>.

Em verdade, o voto proferido pelo ministro Luiz Fux não foi inédito, já que o Supremo Tribunal Federal já havia se debruçado sobre este tema em momento anterior, inclusive, o *leading case* também se deu em sede de Mandado de Segurança, no ano de 2010, por voto da então ministra Ellen Gracie, no voto mencionado ficou estabelecido que hipóteses em que há uma afronta literal e direta ao texto da Carta

2 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

3 BRASIL. **Lei 9.784/1999**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2021.

4 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerdireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/839ab46820b524afda05122893c2fe8e>>. Acesso em: 13/11/2021.

Maior não podem e nem devem ter afastada a nulidade pelo advento do prazo quinquenal previsto na Lei 9.784/99, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal, vide trechos do julgado, *in verbis*

(...) O art. 236, § 3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável. 2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. 3. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado auto-aplicável. (...) 5. Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. 6. Existência de jurisprudência consolidada da Suprema Corte no sentido de que não há direito adquirido à efetivação de substituto no cargo vago de titular de serventia, com base no art. 208 da Constituição pretérita, na redação atribuída pela Emenda Constitucional 22/1983, quando a vacância da serventia se der já na vigência da Constituição de 1988 (...) 7. Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de Cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. 8. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas. (...) STF. Plenário. MS 28279, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 16/12/2010<sup>5</sup>

Dos votos colacionados e do que até então foi abordado, certo é que a Constituição Federal não aceita a usucapião de suas normas, já que o Texto Maior é o ápice, a base e o núcleo de todo o ordenamento jurídico, sendo a irradiação de suas normas e a validade destas a *conditio sine qua non* para que as engrenagens da República Federativa do Brasil sigam funcionando sem causar rugas insanáveis pela relativização do que não poderia ser relativizado.

Nesta senda, tem-se que um dos princípios regedores da Administração Pública que possuem maior enfoque, tendo previsão constitucional, é o princípio da Legalidade, o qual, como um vetor, presta-se para que a Administração Pública se pautar na Lei para a prática de seus atos, seja na imposição ou na autorização nela prevista. Deste modo, a Legalidade para a Administração Pública é princípio que dá atribuição ao Estado para que crie normas de autolimitação e as respeite, visando a contemplação do interesse público<sup>6</sup>. Não se olvida que essa atuação estatal encontra limitações junto ao próprio texto constitucional.

5 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/839ab46820b524afda05122893c2fe8e>>. Acesso em: 13/11/2021.

6 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: atlas, 2015, página 20.

O ministro Edson Fachin, em voto, no julgamento conjunto da ADC 43, 44 e 54, assentou que

*“parte-se da premissa segundo a qual há uma presunção que, de certo modo é inata a todo o ordenamento jurídico, ao menos ao ordenamento jurídico do Estado de Direito Democrático. É a presunção de que a Constituição e a Lei são coerentes, racionais e válidas”<sup>7</sup>.*

Deste modo, o cerne da questão é que afetaria a segurança jurídica e os fundamentos constitucionais a relativização, ainda que ínfima, da Lei Maior. Por assim ser o Supremo Tribunal Federal e a doutrina pátria têm defendido que a força da constituição decorre de si e que para a manutenção devida de sua existência, vigência e cogência é necessário o respeito ao que lá está previsto.

Ainda que de forma perfunctória, entende-se que trazida a lustre a questão da impossibilidade de usucapião de normas constitucionais, dentro da problemática proposta no presente artigo. Tem-se que a análise da Constituição Federal, enquanto norma maior que exige o devido respeito e coerência, é *conditio sine qua non* para adentrar a análise da teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo e, posteriormente, sobre a possibilidade ou não de coexistência harmônica entre os institutos estudados, quanto ao assunto em lustre.

### 3. TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Ultrapassada a análise da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, já que o que padece de nulidade é natimorto, tem-se a necessidade de adentrar ao tema que abordará a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo. Insta salientar, de início, não se tratar de teoria que busca convalidar nulidades, ao contrário, trata-se de teoria que reconhece a nulidade e a trata como nulidade, mas busca mitigar os efeitos práticos deste vício, visando pacificar situações administrativas que poderiam ser muito gravosas à terceiros de boa-fé e, ao mesmo tempo, intenta aplicar a prática junto à teoria, ao invés de aplicar conceitos abstratos sem considerar os efeitos práticos da tomada de decisão.

Dada a introdução no feito, verifica-se que, conforme ensina Matheus Carvalho, a teoria da estabilização dos efeitos dos atos administrativos é instituto criado pela doutrina nacional e acompanhado pelos tribunais, o qual deseja dar manutenção aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, estes são necessários à formação do que se entende por Estado Democrático de Direito<sup>8</sup>.

A legislação vem avançando neste sentido, inclusive buscando afastar a ideia de aplicação pura e simples de valores jurídicos abstratos, de tal modo que tanto na via administrativa como controladora ou judicial, a tomada de decisões deve considerar

7 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=8fvdMX4hPo>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

8 CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. rev. atual. e ampl. - Salvador: JusPODIVM, 2021, página 323.

os efeitos práticos desta, inclusive, cabe àquele que decide demonstrar a necessidade e a adequação das medidas impostas, sem afastar esta exigência quando ocorre a invalidação de ato, contrato etc., o legislador pátrio exige que o decisor leve em consideração até mesmo as possíveis alternativas no caso concreto. Neste sentido, houve alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942, vide artigo 20, *in verbis*

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas<sup>9</sup>.

Resta notória a preocupação do legislador em evitar que nulidades venham a acarretar conflitos intertemporais, ao invés disso, o que se desejou alcançar com a alteração legislativa foi a mitigação desses conflitos, ou seja, em outros meandros, fala-se que a estabilização dos atos administrativos serviria como fator para a redução de conflitos intertemporais.

O ato administrativo que carece de estabilização é, em regra, o nulo, já que o anulável é sanável e possível de convalidação. Ocorre que o ato nulo, como já dito, é natimorto, de tal modo que o reconhecimento da nulidade tem efeito retroativo (*ex tunc*). Não obstante, a desconstituição integral do ato como medida de resposta à nulidade pode ensejar problemas maiores, como a ruptura integral com a segurança jurídica. Em verdade, trata-se de problema conhecido há décadas, inicialmente, a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo intenta seja reconhecido, inicialmente, apenas efeitos futuros para a declaração de nulidade, deixando estanque os eventos pretéritos. Em sede de dissertação de mestrado junto à Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul, Giovani Bigolin assim leciona, vide abaixo

A desconstituição total de um ato em resposta a toda e qualquer violação a um dispositivo normativo, com efeitos eminentemente retroativos ensejaria, muitas vezes, um verdadeiro atentado à segurança jurídica que esmagaria tudo em sua passagem, promovendo a injustiça em tamanha e intemporal desordem. Viu-se que o problema não é novo e não passou despercebido de Kelsen, o qual, desde 1928, já propugnava que a anulação de uma lei no controle de constitucionalidade deveria, salvo exceções, produzir efeitos para o futuro, o que hoje também se preconiza seja aplicado aos atos administrativos que produzirem expectativas legítimas aos cidadãos. (...) Vale repisar que o conteúdo do princípio da preservação dos atos administrativos não está a reforçar a conduta de estabilizar qualquer vício contido na produção do ato. Do contrário, o que se está a tutelar é a conservação do ato, quando validamente puder atingir os seus fins, garantindo-se a confiança do cidadão. Tal enunciado valorativo também está a exigir que os operadores do direito interpretem as normas de maneira mais favorável para que cumpram os efeitos a que estão destinados<sup>10</sup>.

9 BRASIL. DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2021.

10 BIGOLIN, Giovani. Da estabilização dos atos administrativos sanáveis como fator de redução de conflitos intertemporais.

Como dito na introdução, ainda que não seja o ideal, o conceito da estabilização dos efeitos do ato administrativo acaba permeando a modulação dos efeitos aplicadas em sede judicial, em especial, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações de controle abstrato de constitucionalidade, vide artigo 27 da Lei 9.868/1999, *in verbis*

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado<sup>11</sup>.

Ora, verifica-se que a legislação com irradiação necessária em sede de julgamento em controle concentrado de constitucionalidade visou acrescentar possibilidade de mitigação dos efeitos retroativos aos atos normativos e até mesmo administrativos quando estes possam atingir frontalmente o interesse social e/ou a segurança jurídica.

Uma leitura açodada poderia dar a entender que a estabilização dos efeitos do ato administrativo é equivalente à teoria do fato consumado, ledô engano! O Professor Matheus Carvalho bem leciona que, vide abaixo

Ressalta-se ainda que, a figura da Estabilização dos efeitos dos Atos Administrativos não se confunde com a Teoria do Fato Consumado, que garante de forma automática a manutenção do ato pelo simples fato de a situação concreta já se ter realizado, não sendo possível o retorno ao *status quo ante*. Na estabilização, por sua vez, é preciso que a retirada do ato comprometa outros princípios da ordem jurídica, causando prejuízos sérios que justifiquem a manutenção da situação. Portanto, o instituto da estabilização dos efeitos visa garantir a manutenção de efeitos de atos viciados, ainda que tenham sido de vício insanável, como forma de garantia dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos particulares beneficiados pelo ato. Nestes casos, a legalidade é mitigada, para que se faça a ponderação com outros princípios inerentes à formação do Estado de Direito e da cidadania<sup>12</sup>.

Os ensinamentos trazidos pelo douto doutrinador encontram amparo em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, vide Ação Cível Originária nº 79, no qual, conforme se colaciona trechos do julgado abaixo, assim restou decidido

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Áreas superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. **Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes.** Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção

2006. 33 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4072/1/385741.pdf>>. Acesso em: 14. nov. 2021.

11 BRASIL. Lei 9.868/1999. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9868.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2021.

12 CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. rev. atual. e ampl. - Salvador: JusPODIVM, 2021, página 323.

de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. **Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais.** Ação julgada improcedente, **perante a singularidade do caso.** Votos vencidos. **Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos (...)** O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR): 1. De acordo com o estatuído no art. 535 do Código de Processo Civil, são cabíveis embargos de declaração nas hipóteses de obscuridade, contradição ou omissão do acórdão atacado. Entretanto, no caso, não se verifica a existência de quaisquer das deficiências em questão, pois o acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia constitucional posta na ação cível originária, ao considerar que (a) houve violação ao art. 156, § 2º da Constituição Federal de 1946, aplicável à espécie na data de realização dos negócios jurídicos que transferiram o domínio público a particulares, com reconhecimento da inconstitucionalidade diante da ausência da autorização prévia do Senado uma vez que se tratava de áreas superiores a 10.000 (dez mil) hectares; (b) **diante da singularidade decorrente da própria ancianidade da discussão perante o Supremo Tribunal Federal (STF) – as quais envolveram “atos celebrados há 53 anos” –, a nulidade de tais negócios jurídicos não deveria ser pronunciada por que, diante da “situação factual consolidada”, em obediência aos princípios da boa-fé e da confiança legítima dos eventuais adquirentes de lotes, assim como da segurança jurídica quanto aos atos praticados**<sup>13</sup> (GRIFO NOSSO)

No caso concreto julgado pelo Supremo Tribunal Federal verificou-se a existência de atos nulos, contudo com transcorrer de lapso temporal equivalente a meio século. A aplicação apenas de conceitos jurídicos abstratos geraria a ideia de que havendo nulidade, aplicar-se-ia a teoria das nulidades com a extirpação do ato do mundo jurídico, inclusive com efeitos retroativos, contudo, conforme bem delineou a Corte Maior, em determinadas situações é necessário ponderar princípios e não desconsiderar a necessidade da manutenção da boa-fé e da segurança jurídica, bem como da razoabilidade e proporcionalidade na tomada de decisão.

Sabe-se que o conteúdo ora trazido é abstrato e demanda interpretação jurídica global sobre vários institutos, contudo, trata-se de tema que de tempos em tempos

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=143924412&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

ou, as vezes rotineiramente, são levados a conhecimento dos administradores para que estes tomem as medidas cabíveis, inclusive, com base em súmulas do Supremo Tribunal Federal, vide as de número 346 e 473, ambas colacionadas abaixo

Súmula 346 – Enunciado - A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos<sup>14</sup>.

Súmula 473 – Enunciado - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial<sup>15</sup>.

Deste modo, é imperioso que o aplicador da norma, aquele que toma decisões, inclusive na via administrativa, bem como os próprios administrados, tenham conhecimento da existência dos institutos jurídicos, pois, ainda que em sede de contraditório ou na própria tomada de decisão, saber diferenciar teorias jurídicas como fato consumado e estabilização dos efeitos do ato administrativo, pode ser um vetor para a tomada de decisão justa, inclusive, é de se notar que as decisões precisam estar pautadas tanto nos conceitos abstratos como nos efeitos práticos ocasionados pelo entendimento exarado.

Ao leitor, tenha o zelo de entender que não se defende no artigo que a estabilização dos efeitos do ato administrativo deve ser aplicada às cegas, ou até mesmo em todos os casos, não se busca, da mesma forma, asseverar que a segurança jurídica, a confiança – boa-fé e seus consectários ou qualquer outro destes institutos, seriam capazes de servir como castelo/escudo para tornar possível situações verdadeiramente teratológicas ou que vilipendiam a ordem constitucional, inclusive, sob pena de premiar o mal gestor ou servidor que atue às escondidas e aguarde lapso temporal para perpetrar inconstitucionalidades.

Acastela, neste ponto, a opinião de que a segurança jurídica e os outros institutos susoditos sirvam para pacificar e apaziguar os imbróglios capazes de gerar demandas e lides, tanto administrativas quanto judiciais. Não se olvida das importantes lições trazidas por Hely Lopes Meirelles no sentido de que o ato administrativo não é meio-válido ou meio-inválido, mas sim legal ou ilegal<sup>16</sup>. Não obstante, é necessário, reitera-se aqui, fazer uma análise ampla sob pena da prática de injustiças.

Vale-se aqui das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, quando assim ensinou, *in verbis*

Ato algum em Direto é mais inválido do que outro. Todavia, pode haver e há reações do Direito mais ou menos radicais ante as várias hipóteses de invalidade. Ou seja: a ordem normativa pode repelir com intensidade variável atos praticados em desobediência às disposições jurídicas, estabelecendo, destarte, uma gradação no repúdio a eles<sup>17</sup>.

14 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 14 nov. 2021

15 BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>>. Acesso em: 14 nov. 2021

16 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 205

17 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo, Malheiros. 2006. p. 429.

Por assim ser, alguns atos serão repudiados e extirpados sem muitas mazelas, já outros, carecerão de análise com afinco, demandando, em alguns casos, a sua manutenção na ordem jurídica, o que não importa em convivência harmônica com as nulidades, mas sim em manutenção da segurança jurídica, em respeito à legítima confiança. Não é possível ou plausível que a administração cometa o erro e, após determinado e considerável lapso temporal, intente avassalar situações jurídicas e administrativas já consolidadas, ressalva-se aqui a possibilidade dessa tomada de medidas quando houver a comprovação de má-fé dos beneficiados.

Deste modo, a boa-fé será um elemento norteador para definir a possibilidade ou não de retroação dos efeitos, bem como da manutenção ou não da situação jurídica consolidada, evitando-se, destarte, a frustração de confiança naquele que detém o poder maior, qual seja, o Estado.

#### 4. CONCLUSÃO

Uma vez constatada e enunciada a problemática acerca da impossibilidade de usucapião de norma constitucional, bem como sobre a teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo, buscou-se demonstrar que é necessária uma análise conjunta e congruente dos mais variados princípios constitucionais, levando-se em conta que na tomada de decisões é dever daquele que decide a análise dos efeitos concretos gerados por sua decisão.

Necessário salientar que restou clara a impossibilidade de usucapir normas constitucionais, sob pena de ruptura com todo o sistema instaurado pela Carta Maior, inclusive, a regra é a de que as nulidades não podem alcançar convalidação e a declaração de nulidade possui efeitos retroativos (*ex tunc*), ocorre que, como boa parte do que se estuda no direito brasileiro, em determinadas situações há necessidade de verificar os efeitos concretos da decisão, evitando-se que a análise abstrata de institutos jurídicos afete lamuriosamente a vida de administrados que, de boa-fé e acreditando da legitimidade dos atos anteriores, alcançaram, após o decurso de considerável lapso temporal, o sentimento de segurança na imutabilidade da situação fática. Menciona-se que cabe, por óbvio, uma análise caso a caso, não existindo uma previsão absoluta e única para todas as situações.

O direito pátrio parece caminhar no sentido de impedir que juízos teóricos comprometam a segurança e legítima confiança gerada pela própria administração, não se vislumbra possível o *venire contra factum proprium* (os atos contraditórios), ou seja, impossível que a Administração Pública crie determinada situação fática e, após décadas, busque nulificar seus atos, tudo isso com mera análise de institutos jurídicos abstratos. Jamais se impediria o reconhecimento das nulidades, inclusive a possibilidade de atingir a esfera jurídica daqueles que colaboraram e/ou estavam de má-fé na edição do ato eivado de vício.

Sabe-se que de um lado há a lei e que *dura lex sed lex* (a lei é dura, mas é a lei), mas de outro lado, há situações jurídicas consolidadas e que, se atingidas, podem gerar efeitos irreparáveis na esfera jurídica de terceiros de boa-fé. Deve-se afastar com todas as forças o inconveniente fetichismo da lei. O que se busca dos aplicadores do direito é que existam respostas adequadas e eficientes, perfazendo-se a integração da prática com a teoria, já que a complexidade das demandas trazidas à mesa demanda uma análise caso a caso, uma interpretação única.

Por todo o exposto, tem-se que o direito está longe de ser matéria estática, razão pela qual é *conditio sine qua non* para a manutenção do Estado Democrático de Direito a implementação e aplicação conjunta de conceitos e teorias jurídicas, ainda que de início pareçam antagônicas, já que as questões postas à mesa não são virtuais, mas sim de jurisdicionados que carecem de julgamentos e análises justas. O presente artigo defende que as normas constitucionais jamais podem ser usucapidas ou vilipendiadas, sem com isso entender que, em determinadas situações, é necessário estabilizar os efeitos de determinados atos administrativos, sob pena de ao tentar sanar um problema, causar uma avalanche doutros problemas, os quais também seriam forma de vilipendiar o ordenamento jurídico, em especial, atentar contra a nossa protegida e às vezes incompreendida Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

- BIGOLIN, Giovani. **Da estabilização dos atos administrativos sanáveis como fator de redução de conflitos intertemporais**. 2006. 33 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4072/1/385741.pdf>>. Acesso em: 14. nov. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2021.
- BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2021
- BRASIL. **Lei 9.784/1999**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2021
- BRASIL. **Lei 9.868/1999**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2021
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315177748&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2021
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 13 nov. 2021
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=8fvdtMX4hPo>>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=143924412&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula346/false>>. Acesso em: 14 nov. 2021

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>>. Acesso em: 14 nov. 2021

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. rev. atual. e ampl. - Salvador: JusPODIVM, 2021, página 323

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **O prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/839ab46820b524afda05122893c2fe8e>>. Acesso em: 13/11/2021

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: atlas, 2015, página 20.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 205

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo, Malheiros. 2006. p. 429.

artigos  
científicos