



UniCEUB – Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento
Programa de Mestrado em Direito

GUILHERME CARVALHO E SOUSA

**A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO
E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA**

BRASÍLIA - DF
2011

GUILHERME CARVALHO E SOUSA

**A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO
E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide
Horbach

BRASÍLIA -DF
2011

SOUSA, Guilherme Carvalho e.

A responsabilidade extracontratual do estado e o princípio da proteção da confiança legítima. Brasília: o autor, 2011.

164 f.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach.

Introdução; 1. Princípios da administração pública; 2. Quanto à segurança jurídica e à boa-fé; 3. A confiança legítima; 4. A responsabilidade extracontratual do estado e o princípio da confiança legítima; Considerações Finais.

GUILHERME CARVALHO E SOUSA

**A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO
E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach.

Brasília-DF, de de 2011.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach
Orientador

Prof. Dr.
Centro Universitário de Brasília – UniCeub

Prof. Dr.
Membro Externo

“Naquela mesa tá faltando ele e a saudade dele tá doendo em mim”.
(Sérgio Bittencourt).

A vida nos toca de surpresas. Quando achei que tudo havia sido superado, nos passos finais de minha dissertação, Deus levou “um pedaço de mim”. Impossível acreditar! Eu mesmo me perguntava: por quê? A resposta, pronta e acabada, jamais virá. Disso, não tenho dúvidas. Só tive uma escolha: deixar de lado as indagações e passar, então, a refletir sobre o seu amor, “vovô Assis”, e seus mais profundos e pertinentes ensinamentos.

Não há conformismo. “Saudade não transita em julgado” (Saulo Ramos). Mas seria ambição de minha parte lhe ter sempre ao meu lado. Certamente, a Ele coube definir o seu papel e, se foi, acredito que outra missão tenha de cumprir, tão nobre e especial como a que tive o privilégio de poder vivenciar ao seu lado.

Se hoje, sinto-me firme e honrado, de tudo o que sou devo-lhe um pouco, ou quase tudo. A sua preocupação, afeto e carinho para comigo encheram de esperança toda minha vida. Sábias palavras, prudência e razão quando eu muito me encontrei envolto de total emoção. É, vovô, o senhor não se perdia. Como podia haver tanta sensatez em uma só pessoa?

A mim, você dedicou horas e horas de sua vida, atento aos mais significativos passos, contente com minhas vitórias e companheiro nas minhas derrotas. Quão altiva proximidade!

Ficaria, infinitamente, escrevendo mil e uma palavras ao senhor, mas, como as páginas não me permitem, e porque devemos ser razoáveis, cinjo-me a essas poucas linhas – talvez, não suficientes -, dedicando-lhe esse trabalho, como fruto do meu amor e agradecimento por tudo o que fez por mim, ao longo de toda sua vida.

“E nos seus olhos era tanto brilho que mais que seu filho eu fiquei seu fã”. (Sérgio Bittencourt)..

AGRADECIMENTO

Agradecer é sempre uma tarefa complicada, pois se corre o risco de se esquecer de alguém, ou de estabelecer uma gradação, ainda que não proposital, na ordem dos agradecimentos. Desse modo, não há nenhum estabelecimento de critério quanto aos nomes que abaixo se seguem. Eles surgem, à medida que as lembranças vêm à mente.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, força necessária à manutenção de uma paz espiritual indeclinável para a realização de qualquer labor, sobremaneira trabalhos intelectivos, quando concentração e inspiração, por vezes, fogem e, esvaindo-se no tempo, correm o risco de não mais voltarem, não fosse a proteção divina, que nos mantém sempre ativos para continuar a lutar.

À minha família, em especial, meus pais, Raimundo Nonato e Maria Olga, e aos meus dois irmãos, Eduardo e Gustavo, os quais sempre estiverem lado a lado nos momentos mais delicados de minha vida, compartilhando não só festividade, mas também preocupações quando, insistentemente, cuidava de desabafar sobre as dificuldades em continuar. Sem vocês, a vida é um vazio. Muito obrigado por tudo.

Ainda em família, à minha cunhada Geórgia, e sua rebenta, Maria Eduarda ou, carinhosamente, “Dudinha”, que, em tão pouco tempo, a mim só me trouxe alegrias. À minha avó, Mirian, pessoa de alma elevada, que cumpre, fielmente, o papel de avó, não sendo exagero poder lhe atribuir o papel de mãe, pelo carinho e amor que sempre nos uniu.

A todos os outros entes familiares que me dedicam admiração e afeto. Por receio de não incidir em injustiça, reservo-me o direito de não especificar nomes, muito embora todos sejam sabedores do apego recíproco que guardo a cada um, indistintamente.

Aos que partiram, mas não se foram, eis que presentes, diuturnamente, em minha realidade, embora não mais presentes em meu cotidiano. Meus queridos “vovô” Milton e “vovó” Maria do Carmo, a quem atribuo qualidades infindáveis, dignas de narrações extensas, em especial honradez e simplicidade; meu tio Cláudio, um misto de tio e pai, cuja proximidade física e geográfica fazia-se, às vezes, indispensável frente à proximidade terna entre nós existente.

Ao meu professor-orientador, Carlos Bastide Horbach, que, além de orientador, traz, consigo, a qualidade de saber e entender Direito. Administrativista de reconhecida notoriedade, o meu muito obrigado pelas prestativas correções, pontuais e sempre prudentes, e, principalmente, pela compreensão em saber que, juntamente com o meu “dissertar”, outras atividades na vida não ficaram de lado.

A todos os meus professores do programa de mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília, Héctor Valverde, Roberto Freitas, Luis Eduardo, Marcelo Varela, Daniel Amin, Frederico Barbosa, Samantha Meyer e, mais uma vez, Carlos Horbach, a quem acompanhei durante um quarteto do meu curso. Ainda aos professores Luis Carlos Martins, conterrâneo e amigo, e Neide Teresinha, colega de trabalho e também amiga, sempre atenciosos e dispostos a ajudarem. À equipe de apoio do programa de mestrado em Direito do Uniceub: Marley, Rosi, Iêda, Luna, Marcela, a quem a competência e atenção são inerentes.

Aos meus colegas de mestrado, Érico Ferrari, Clemliton Barros, Daniel Passos, Kayo Miranda, Ariane Guimarães, Filipo Amorim, Humberto Cunha, Lucas Noura e tantos outros com quem convivi ao longo desses dois anos e que me possibilitaram o mais profundo debate no âmbito acadêmico.

Ao Antônio Celson e Adalberto, colegas que me auxiliaram na pesquisa e busca de material necessário à elaboração das ideias formadas nesse trabalho.

À professora Patrícia Baptista, que, gentilmente, franqueou-me excelente e imprescindível material para a feitura de minha dissertação. Em tempo, agradeço pelas horas dispensadas em troca de informações e pelo debate sempre produtivo que muito me auxiliaram nas conclusões que ousei traçar.

A todas as outras pessoas que, embora não nominadas, contribuíram muito para esse trabalho.

RESUMO

SOUSA, Guilherme Carvalho e. **A responsabilidade civil do estado e o princípio da proteção da confiança legítima**. Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Brasília: UniCEUB, 2011.

Não raramente, a Administração Pública emite atos jurídicos, seja na forma de ato administrativo, seja por meio de lei, formando promessas firmes, feitas por seus agentes, no exercício do poder administrativo, aos particulares. Ulteriormente, a mesma Administração, de forma desavisada, modifica o planejamento ou promessa já realizada, frustrando, no particular, que, legitimamente, agira de acordo com a orientação administrativa, uma expectativa que fora depositada. Por conta disso, deve o Estado responder pelos atos que causou ao particular pela quebra do dever de confiança legitimamente depositada. A quebra da proteção da confiança, legitimamente depositada pelo administrado, em atos oriundos da Administração Pública, os quais são, inadvertidamente, modificados, causa instabilidade no sistema jurídico, ferindo os princípios da segurança jurídica, confiança legítima e boa fé, e ocasiona, para o Estado, o dever de responder pela sua conduta, o que caracteriza responsabilidade civil do Estado perante o particular lesionado. Nestes casos, resta imperante a regra da responsabilização civil do Estado, desde que, obviamente, estejam presentes os elementos necessários para caracterizá-la: dano, ação ou omissão do agente e nexos de causalidade. Não se pode confiar o Direito Público a serviço, unicamente, da Administração, mas também da pessoa humana, individualmente considerada. Por isso, os princípios da supremacia do interesse público e da legalidade devem ser repensados, cedendo, por vezes, espaço à segurança das relações jurídicas, à confiança legítima e à boa fé. O administrado não pode ser surpreendido por uma vontade administrativa, sem que se lhe oportunize, ao menos, medidas transitórias suficientes que lhe permitam acomodar sua conduta. Assim não agindo, a Administração deve ser compelida a indenizar o particular lesionado.

Palavras-Chave: Responsabilidade do Estado; segurança jurídica; princípio da proteção da confiança legítima; boa fé.

ABSTRACT

Not infrequently, the Administration shall issue legal acts, whether in the form of an administrative act, whether by law, making firm promises made by its agents in the exercise of administrative power, to individuals. Subsequently, the same management, so unaware, modify the plan or promise already made, frustrating, in particular, who are legitimately acted in accordance with the administrative guidance, an expectation that had been deposited. For this reason, the State must answer for the acts that caused the break of the particular duty of confidence legitimately deposited. The breakdown of the protection of trust, administered by legitimately deposited in Public Administration from acts, which are inadvertently modified, causes instability in the legal system, injuring the principles of legal certainty, legitimate expectations and good faith, and leads to the State, the duty to answer for his conduct, which characterizes the state liability to the particular injury. In these cases, there is the prevailing rule of the civil liability of the State, provided, of course, these are the elements necessary to characterize it: damage, act or omission of the agent and causation. Can not be trusted to serve the public law, uniquely, the Administration, but also of the human person, individually considered. Therefore, the principles of supremacy of public interest and legality must be rethought, giving sometimes the safety of space relationships, self confidence and good faith. The administrator can not be surprised by an administrative ease, without nurture you, at least, transitional measures sufficient to enable it to accommodate his conduct. So do not act, the Administration should be compelled to compensate the injured private.

Key-Words: State Responsibility, legal certainty, the principle of protection of legitimate expectations, good faith.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃOERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

CAPÍTULO I.....ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICAERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO

1.1 A noção de princípioErro! Indicador não definido.

1.1.1 O criterioso sentido do termo**Erro! Indicador não definido.**

1.1.2 A importância dos princípios no direito administrativo**Erro! Indicador não de**

1.2 O princípio da supremacia do interesse públicoErro! Indicador não definido.

1.2.1 A noção de interesse público**Erro! Indicador não definido.**

1.2.2 Ultrapassando a supremacia do interesse público**Erro! Indicador não defini**

1.3 O princípio da legalidade.....Erro! Indicador não definido.

1.3.1 Ponderações ao princípio da legalidade na Administração

Pública – a necessidade de ultrapassar o conceito inicial**Erro! Indicador não definido**

1.4 O princípio da moralidadeErro! Indicador não definido.

CAPÍTULO II.....ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

QUANTO À SEGURANÇA JURÍDICA E À BOA-FÉERRO! INDICADOR NÃO DE

2.1 Da segurança jurídicaErro! Indicador não definido.

2.1.1 Noções preliminares.....**Erro! Indicador não definido.**

2.1.2 A segurança jurídica como decorrência do Estado de Direito**Erro! Indicador**

2.1.3 A segurança jurídica e o Direito Administrativo**Erro! Indicador não definido.**

2.2 Do princípio da boa fé.....Erro! Indicador não definido.

2.2.1 A boa fé nas relações jurídicas**Erro! Indicador não definido.**

2.2.2 O princípio geral da boa fé no direito administrativo**Erro! Indicador não defin**

2.2.2.1 A possibilidade de aplicação do princípio da boa fé no

Direito Administrativo **Erro! Indicador não definido.**

2.2.2.2 O exato significado do termo..... **Erro! Indicador não definido.**

CAPÍTULO IIIERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

A CONFIANÇA LEGÍTIMAERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

3.1 Noções iniciaisErro! Indicador não definido.

3.2 Surgimento.....Erro! Indicador não definido.

3.3 O princípio da confiança em outros ordenamentosErro! Indicador não definido

3.3.1 O princípio da proteção da confiança no direito administrativo

alemão**Erro! Indicador não definido.**

- 3.3.2 O princípio da proteção da confiança no direito administrativo espanhol **Erro! Indicador não definido.**
- 3.3.3 O princípio da proteção da confiança no direito administrativo francês **Erro! Indicador não definido.**
- 3.3.4 O princípio da proteção da confiança na Itália **Erro! Indicador não definido.**
- 3.3.5 O princípio da proteção da confiança no *Common Law* **Erro! Indicador não d**
 - 3.3.5.1 Reino Unido **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.3.5.2 Estados Unidos **Erro! Indicador não definido.**
- 3.3.6 O princípio da proteção da confiança na América Latina **Erro! Indicador não**
- 3.4 O suporte constitucional para a confiança legítima** **Erro! Indicador não definido**
- 3.5 Dos falsos óbices à aplicação do princípio da confiança legítima** **Er**
- 3.6 Da necessária distinção entre segurança jurídica, boa-fé e confiança legítima – a confiança legítima como princípio autônomo** **Erro! Indicador não definido.**
- 3.7 A aplicação do princípio da proteção à confiança** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.7.1 A proteção substantiva da confiança **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.7.2 Proteção procedimental da confiança **Erro! Indicador não definido.**
- 3.8 Requisitos** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.8.1 A legítima confiança do administrado **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.8.2 A previsibilidade do atuar administrativo **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.8.3 A ponderação entre os interesses envolvidos **Erro! Indicador não definido.**
- 3.9 Possíveis consequências da violação do princípio da proteção da confiança** **Erro! Indicador não definido.**
- 3.10 A confiança legítima no Brasil** **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.10.1 A problemática do contorno fático – o posicionamento do STF e STJ **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.10.2 A análise jurisprudencial **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.10.2.1 A aplicação do princípio da proteção da confiança na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **Erro! Indicador não definido.**
 - 3.10.2.2 A aplicação do princípio da proteção da confiança na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça **Erro! Indicador não definido.**

CAPÍTULO IV..... ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO E O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA **ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.**

- 4.1 Da responsabilidade civil** **Erro! Indicador não definido.**
 - 4.1.1 Origem e fundamentos da responsabilidade civil **Erro! Indicador não definido**
 - 4.1.2 A nova perspectiva para a responsabilidade civil **Erro! Indicador não definido**
- 4.2 A Responsabilidade civil do Estado** **Erro! Indicador não definido.**
 - 4.2.1 Fundamento da responsabilidade civil do Estado **Erro! Indicador não definido**

4.2.2	Fases.....	Erro! Indicador não definido.
4.2.3	A Teoria do Risco Administrativo	Erro! Indicador não definido.
4.2.4	Pressupostos para a responsabilidade civil do Estado	Erro! Indicador não de
4.3	A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da confiança legítima	Erro! Indicador não definido.
4.3.1	Uma questão preliminar: indenização pela quebra da confiança legítima.....	Erro! Indicador não definido.
4.3.2	A indenização como solução adequada	Erro! Indicador não definido.
4.3.3	O contexto da responsabilidade civil do Estado no ordenamento brasileiro: a proteção da confiança é necessária?	Erro! Indicador não
4.3.4	Um último aspecto: a legítima confiança na planificação do Poder Público	Erro! Inc
4.4	A proteção da confiança e o juízo de proporcionalidade: o princípio da proporcionalidade como solução?	Erro! Indicador não definido.
4.5	Algumas considerações	Erro! Indicador não definido.
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
	REFERÊNCIAS.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.