

NATUREZA JURÍDICA DO PRAZO ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.784/1999 PARA A ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO ILEGAL

*LEGAL NATURE OF THE TERM DETAILED IN LAW No. 9.784 / 1999 FOR
THE CANCELLATION OF ILLEGAL ADMINISTRATIVE ACT*

Gabriela Dalmaso de Godoi ³¹
Virgínia Gonçalves Mota de Oliveira ³²

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é a análise da natureza jurídica do prazo estabelecido no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 para a anulação do ato administrativo ilegal, ou seja, se perfaz em prazo prescricional ou decadencial, mediante o estudo da doutrina e da jurisprudência pátrias, em que pese a própria lei já tenha declarado seu caráter decadencial, sendo assim, foi feita uma revisão de literatura com abordagem teórica acerca dos aspectos conceituais, históricos e de aplicabilidade do processo administrativo, destacando o papel da legislação em referência, trazendo ainda à baila, as distinções entre os institutos da decadência e da prescrição, assim como algumas questões relacionadas à anulabilidade dos atos administrativos, por fim, o trabalho demonstrou que o posicionamento majoritário sobre a caracterização jurídica do prazo para anulação dos atos administrativos ilegais, é que se trata de prazo decadencial, porém, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, as situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas no tempo, o que significa que, na respectiva hipótese a anulação do ato pode ocorrer a qualquer momento. O estudo se baseou em sua busca científica pelo método bibliográfico e dedutivo.

Palavras-chave: Lei nº 9.784/1999. Ilegalidade. Decadência. Prescrição.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the legal nature of the period established in article 54 of Law No. 9.784 / 1999 for the annulment of the illegal administrative act, that is, it takes place in a prescriptive or decadent period, by studying the doctrine and jurisprudence of the mother country, in spite of the fact that the law itself has already declared its character to be decadent, therefore, a literature review was carried out with a theoretical approach about the conceptual, historical and applicability aspects of the administrative process, highlighting the role of the legislation in reference, bringing further to the distinctions between the institutes of decay and prescription, as well as some issues related to the annulment of administrative acts, finally, the work demonstrated that the majority position on the legal characterization of the term for the annulment of illegal administrative acts is that deals with decadent term, however, according to the understanding of the Supreme Federal Court, the flagrant situations unconstitutional must not be consolidated over time, which means that, in the respective hypothesis, the annulment of the act can occur at any time. The study was based on its scientific search for the bibliographic and deductive method.

Key-works: Law nº 9.784 / 1999. Illegality. Decadence. Prescription.

INTRODUÇÃO

O processo administrativo compreende a sequência de atos da Administração Pública que visa alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se do modo

31 Graduada em Direito pela Faculdade Quirinópolis – FAQUI. Email: gabrieladalmaso35@gmail.com

32 (Orientador) Docente do curso de Direito da Faculdade Quirinópolis. E-mail: vmota1@gmail.com

como a Administração toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria.

A Constituição Federal de 1988 deu um novo *status* ao processo administrativo, na medida em que assegurou a observância obrigatória dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa em sua tramitação.

A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dispôs sobre normas básicas para o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, com vistas à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração.

A legislação em referência estabeleceu em seu artigo 54 o prazo de cinco anos para a Administração Pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, afirmando no respectivo texto tratar-se de prazo decadencial.

Outrossim, o presente trabalho tratará da análise da natureza jurídica do prazo estabelecido na Lei nº 9.784/1999 para a anulação do ato administrativo ilegal, ou seja, se perfaz em prazo prescricional ou decadencial, mediante o estudo da doutrina e da jurisprudência pátrias, em que pese a declaração da própria lei quanto ao seu caráter decadencial.

Para tanto, inicialmente será feita uma revisão de literatura com abordagem teórica acerca dos aspectos conceituais, históricos e de aplicabilidade do processo administrativo, destacando o papel da Lei nº 9.784/1999.

Na sequência, propalado estudo trará à baila as distinções entre os institutos da decadência e da prescrição, assim como algumas questões relacionadas à anulabilidade dos atos administrativos.

Concluindo a pesquisa, em sintonia com a doutrina e a jurisprudência que abordam a matéria, apontar-se-á o posicionamento majoritário sobre a caracterização jurídica do prazo para anulação dos atos administrativos ilegais.

Por fim, vale salientar que o tema em análise é importante sob o aspecto social na medida em que o processo administrativo é garantia fundamental do cidadão em relação à Administração Pública dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito.

1 PROCESSO ADMINISTRATIVO, CONTEXTO HISTÓRICO E LEI Nº 9.784/1999

A palavra processo tem em seu sentido etimológico marcha para frente, avanço, progresso, desenvolvimento (CARVALHO, 2020). Segundo Di Pietro (2017, p. 791) “seria um fenômeno em desenvolvimento”, sempre uma forma, instrumento, modo de proceder”.

A expressão, processo administrativo, pode ser utilizada em sentidos diferentes; num primeiro momento, designando o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração. Em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de controvérsia no âmbito administrativo. (DI PIETRO, 2017).

Carvalho (2020) destaca que o processo administrativo em sentido amplo pode designar o conjunto de atos coordenados para a solução de controvérsias no âmbito administrativo, porém como nem todo processo administrativo envolve controvérsias também pode abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração Pública³³

Conforme Meirelles (2018, p. 675) o processo administrativo “[...] baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina”. Corroborando com esta ideia, Medauar (2013, p. 182) explica que este instituto pode ser visto como “[...] um meio de observância dos requisitos de legalidade do ato administrativo e garantias dos direitos dos indivíduos que foram alterando através das relações entre estado e sociedade”.

Marinela (2018) define que o processo administrativo constitui uma sucessão formal de atos realizados por previsão legal ou pela aplicação de princípios da ciência jurídica para praticar atos administrativos, conceito que se amolda à lição de Di Pietro, (2017, p.794), como se observa abaixo:

O processo administrativo é um dos meios pelos quais a Administração Pública exterioriza sua vontade através de atos administrativos que, conectados entre si, com o Direito e com sujeitos, envolvem deveres, poderes, faculdades, direitos, entre outros, que tendem a um resultado final e conclusivo.

³³ O conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, seja no Executivo, Judiciário, Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal. Nesse sentido, a expressão deve ser grafada com as primeiras letras maiúsculas (CARVALHO, 2020 p. 35).

Meirelles (2018, p. 493) define processo ou procedimento administrativo como “uma sucessão de atos que tendem a um resultado final”. Portanto, para haver um processo administrativo é “necessário haver uma sucessão de atos ordenados os quais compõem uma cadeia, sendo cada um destes atos autônomos concomitantes para culminar determinado fim”.

A atuação do administrador público deve ser pautada na busca do interesse da coletividade. A função administrativa tem como regra basilar o fato de que o administrador público deve exercer atividades em nome do povo. A realização de processos administrativos possui quatro finalidades básicas, apontadas pela doutrina, quais sejam: o controle da atuação estatal, a realização da democracia, a redução dos encargos do Poder Judiciário e a garantia de uma atuação eficiente e menos defeituosa (CARVALHO, 2020).

Foi com a promulgação da Lei Maior, em 1988, que o processo administrativo se tornou instrumento ainda mais útil para a solução de conflitos entre os cidadãos e o Estado (*lato sensu*), tornando-se relevante, posto que encartado dentre os direitos fundamentais³⁴ (CARVALHO, 2020).

A bem da verdade, nos dizeres de Botallo (2009), a Lei Maior não inovou, mas, apenas valeu-se de expediente que veio explicitar o que, antes, já era perfeitamente dedutível do sistema por obra de interpretação.

No ano de 1999 foi assinada e publicada a Lei nº 9.784 que destacou no artigo 1º a sua finalidade primordial, qual seja estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta³⁵, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Ressalta ainda, em seu §1º que dita legislação também se aplica aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa³⁶.

34 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

35 A primeira diz respeito à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. A segunda, a Administração indireta, se refere às Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas. A Administração Pública é responsável pela execução das funções administrativas e tem como principais incumbências: organizar, administrar e garantir o funcionamento da Administração Pública, colocar em prática as leis e políticas públicas do governo e oferecer serviços públicos aos cidadãos (CARVALHO, 2020 p. 36).

36 Função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica (S É forma de organização do Estado adotada pelo Brasil que se caracteriza pela coexistência de um poder soberano e diversas forças políticas autônomas, unidas por uma Constituição. Os entes que compõem a federação são: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Está fundamentado do artigo 18 ao 43 da Constituição Federal. (PADILHA, 2014). (SANTOS, 1992).

É oportuno registrar que, até o advento da Lei nº 9.784/1999, não havia uma lei geral sobre o processo administrativo, nem na órbita da União, tampouco dos Estados e Municípios. Assim, pode-se prever a autoridade e a repercussão que teve a lei em referência, quando de sua edição, passando a ser denominada pela doutrina de Lei Geral do Processo Administrativo (LPA).

A referida lei aplica-se aos processos administrativos desenvolvidos no âmbito da Administração Pública Federal, tratando-se de lei federal e não nacional, significando que cada ente da Federação deve estabelecer sua própria lei de processo administrativo. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça decidiu, entretanto, que

essa legislação pode ser utilizada subsidiariamente pelos Estados e Municípios, cujo entendimento é compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ. 1. [...] 10. A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local. Precedentes do STJ. 11. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ - REsp: 1148460 PR 2009/0030518-0, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/10/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/10/2010).

O artigo 2º³⁷ da Lei nº 9.784/1999 estabeleceu os critérios que devem ser observados no processo administrativo, bem como os princípios que a Administração Pública deve obedecer durante a marcha processual, restando evidenciado porque essa legislação recebeu a qualificação de Lei Geral do Processo Administrativo (BRASIL, 1999).

Cumprir destacar que do artigo 53 ao 55³⁸ da respectiva lei observam-se as

37 Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...].

38 Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. 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. Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

hipóteses de retirada dos atos administrativos por motivo de vício de ilegalidade (anulação) e também de interesse público superveniente (revogação). Essa legislação prevê, ainda, a possibilidade de conserto dos vícios sanáveis pela própria Administração Pública, gerando a convalidação dos atos anuláveis, todas as vezes que essa providência não ensejar prejuízos para a máquina administrativa ou para terceiros (MARINELA, 2018).

Sobre o art. 54 da Lei nº 9.784/1999, o aludido dispositivo estabelece o prazo quinquenal para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, ressalvada a má-fé. Findo tal prazo, o ato não mais poderá ser anulado, ocorrendo, via de consequência, a convalidação tácita (BRASIL, 1999).

Com efeito, resta evidenciado pelos dispositivos legais mencionados, que os atos administrativos podem ser anulados, desde que haja boa-fé. No entanto, para que isso ocorra deve ser observado o prazo constante na legislação e os atos que apresentam sua regularidade possível de correção, isto é, cujos vícios sejam sanáveis, sejam convalidados pela Administração Pública desde que ausente prejuízos para o interesse público ou para terceiros.

2 ASPECTOS DISTINTIVOS ENTRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA E ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

No Direito Civil a prescrição é conceituada como a perda da pretensão do titular de um direito que não o exerceu em determinado lapso temporal. Nesse sentido, Diniz (2004) destaca que a prescrição decorre de lei; pode ser renunciada pela(s) parte(s); está sujeita à interrupção e suspensão e possui rol taxativo elencado pelos artigos 205 e 206 do Código Civil.

Conforme Carvalho Filho (2016, p. 14) a “prescrição é o fato jurídico que extingue a pretensão, retirando do titular do direito subjetivo o poder de exigibilidade em face de quem tenha o respectivo dever jurídico, em virtude de sua inércia dentro de determinado prazo fixado em lei”.

Gonçalves (2007, p. 278) descreve que se trata “da extinção de uma ação ajuizável, em virtude da inércia de seu titular durante um certo lapso de tempo, na ausência de causas preclusivas de seu curso”.

De acordo com Carvalho (2020, p. 1026) “a prescrição é a decorrência do princípio da segurança jurídica” e, conforme Justen Filho (2009, p. 825) “a segurança jurídica apresenta uma relevância ainda mais destacada relativamente à atuação estatal. Num Estado de Direito, a conduta das agentes estatais deve ser previsível”.

Existem aqueles defensores da tese de que a prescrição se caracteriza pela própria perda da ação. Nesse contexto, Rodrigues (2003, p. 325) afirma que a prescrição “consiste na perda da ação conferida a um direito pelo seu não exercício num intervalo dado”. Outros juristas renomados também defendem tal pensamento, dentre eles Clóvis Beviláqua, Espínola e Carpenter apud (RODRIGUES, 2003 p. 325).

Gonçalves (2009, p. 472) é categórico ao sustentar que “o instituto da prescrição é necessário, para que haja tranquilidade na ordem jurídica, pela consolidação de todos os direitos”.

Azevedo (2017, p. 08) destaca que a prescrição manifesta o tradicional brocardo “*dormientibus non succurrit jus*”, ou seja, o direito não socorre aos que dormem. A pretensão representa a afirmação da existência de um direito subjetivo de prestação pelo seu titular, sendo este entendido como aquele em que a parte pode exigir de outra uma determinada prestação, seja ela positiva ou negativa.

Já a decadência significa a perda de um direito potestativo devido ao seu não exercício em determinado prazo. Dessa forma, o decorrer do tempo nas relações jurídicas é de grande relevância, podendo criar, modificar e extinguir direitos (MAZZA, 2017, p. 694).

Conforme Sabbag (2017, p. 1121), a decadência corresponde a “uma forma extintiva de direito subjetivo (do sujeito ativo), constante numa relação jurídica de direito material, substantivo ou substancial”.

Pois bem, a decadência é a perda de um direito pelo decurso de um lapso temporal. De acordo com Nassar (2004, p.242), “entende-se acerca do prazo decadencial a queda ou perecimento do direito pelo decurso do prazo fixado ao seu exercício, sem que seu titular o tivesse exercido”.

Carvalho (2008), sobre o conceito da decadência, defende que se trata da perda de prazo da Administração Pública exercitar seu direito potestativo em razão da supremacia do interesse público e autotutela administrativa.

Assim, enquanto a prescrição constitui a perda da pretensão de uma das partes da relação jurídico-administrativa, em face de sua inércia por não ter exigido a

reparação do direito subjetivo violado pela parte adversa durante o prazo estabelecido pelo ordenamento jurídico, a decadência corresponde à perda do prazo fixado na ordem jurídica para o exercício do direito potestativo reconhecido em razão da supremacia do interesse público, o que implica perecimento do próprio direito.

2.1 Formas de extinção do ato administrativo

Considera-se ato administrativo aqueles por meio dos quais a Administração Pública atua, no exercício da função administrativa, sob o regime de direito público e ensejando manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça as vezes (DI PIETRO, 2017).

Esses atos podem ou não ser praticados pela Administração Pública, haja vista que se admite o seu exercício pelos particulares prestadores de serviços públicos na execução de suas atividades delegadas³⁹ (CARVALHO, 2020).

Segundo Carvalho (2020, p. 265) o ato administrativo “é aquele editado no exercício da função administrativa, sob regime de Direito Público e traduzindo uma manifestação de vontade do Estado. É regido pelo Direito Público e difere dos demais atos da Administração Pública, embora seja um deles”.

Marinela (2018) traz a relevância que os atos administrativos poderão ser extintos: I) no cumprimento de seus efeitos: a) esgotamento de conteúdo jurídico; b) execução material; c) implemento de condição ou termo; II) desaparecimento do sujeito ou do objeto (extinção objetiva ou subjetiva); III) retirada do ato pelo Poder Público (ato concreto): a) revogação, b) anulação, c) cassação, d) caducidade, e) contraposição; IV) renúncia.

No que tange ao cumprimento dos efeitos do ato administrativo, manifesta-se pela execução material da situação apresentada no ato administrativo, como ocorre, por exemplo, em relação a uma licença para construir em determinado terreno que se extingue ao fim da construção ou nos casos de ser determinada a demolição de um prédio, sendo que, após a execução da ordem, o ato estará extinto (CARVALHO, 2020).

Quanto ao desaparecimento do sujeito ou do objeto como ocorre na morte do beneficiário em ato *intuitu personae*. Um exemplo é que a morte de um funcionário extingue os efeitos da nomeação, hipótese denominada extinção subjetiva. Da mesma

³⁹ Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (art. 175 da Constituição Federal). Os prestadores de serviço público podem ser concessionários, permissionários e autorizatários do serviço público.

forma, ocorre a extinção quando do desaparecimento do objeto, o que é possível verificar na tomada pelo mar de um terreno de marinha dado em aforamento que termina por extinguir o ato de enfiteuse, denominada extinção objetiva (MARINELA, 2018).

A respeito da retirada do ato administrativo pelo Poder Público pode-se efetivar por meio de vários institutos como a revogação, já explicitada em passagem anterior do presente artigo, ou ainda, por meio da anulação que será tratada no tópico subsequente, bem como, mediante cassação, caducidade ou contraposição.

A cassação compreende a retirada do ato administrativo do ordenamento jurídico em virtude do descumprimento, pelo seu destinatário, das condições impostas e que deveriam ser mantidas (CARVALHO, 2020).

Já a caducidade corresponde à retirada do ato administrativo pelo Poder Público, em razão da superveniência de uma norma jurídica que impede a sua manutenção, enquanto a contraposição consiste na edição de um novo ato que, devido a seus efeitos, impede que um anterior continue existindo (MARINELA, 2018).

Por fim, a renúncia é a extinção dos efeitos do ato administrativo ante a rejeição, pelo beneficiário, de uma situação jurídica favorável de que desfrutava em consequência daquele ato (MARINELA, 2018).

Como restou enfatizado acima, o próximo tópico abordará a anulação dos atos administrativos, destacando-se dentre os seus principais requisitos, os sujeitos ativos, o prazo para tal providência e os seus efeitos.

2.2 Da anulabilidade do ato administrativo

A invalidação ou anulação do ato administrativo decorre da dissonância dessa conduta em relação às normas postas no ordenamento jurídico, ensejando a possibilidade de retirada de tais atos, consoante o que preconiza a doutrina majoritária (CARVALHO, 2020).

A anulação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela⁴⁰ sobre os próprios atos, conforme entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas n^{os} 346⁴¹ e 473⁴². E, ainda, pode ser

40 A autotutela também se refere ao poder que a Administração Pública possui para zelar pelos bens que integram o seu patrimônio, sem necessitar de título fornecido pelo Poder Judiciário (DI PIETRO, 2017).

41 Ao Estado é facultada a revogação 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. Tese definida no RE 594.296, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 30 de 13-2-2012, Tema 138.

42 A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais,

feita pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados, que poderão utilizar, para esse fim, quer as ações ordinárias e especiais previstas na legislação processual, quer os remédios constitucionais⁴³ de controle judicial da Administração Pública (DI PIETRO, 2017).

A Administração Pública deve anular os atos quando estes são precedidos de ilegalidade ou ainda pode revogar seus próprios atos utilizando-se de sua discricionariedade, desde que respeitados os direitos adquiridos, conforme preleciona o artigo 53 da Lei nº 9.784/1999, cujo texto está em harmonia às súmulas referidas no parágrafo anterior.

A anulação opera efeitos *ex tunc* (retroage à data de origem do ato, aniquilando todos os efeitos produzidos, ressalvados os direitos adquiridos do terceiro de boa-fé). Sendo assim, como forma de garantia do princípio da segurança jurídica⁴⁴ e, com o intuito de evitar enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública em detrimento de particulares que estejam de boa-fé, alguns efeitos do ato nulo serão mantidos, mesmo depois de declarada a sua nulidade⁴⁵ (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2012, p 448).

Di Pietro (2017) descreve que quando se trata de atos ilegais, é dever da Administração Pública anular seus atos, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade⁴⁶. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal⁴⁷.

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 (STF, 2020).

43 São exemplos de remédios constitucionais: habeas corpus, habeas data, mandado de segurança, ação popular e mandado de injunção (CARVALHO, 2020).

44 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" (SILVA, J., 2006, p. 133).

45 O negócio é juridicamente nulo, mas o ordenamento não pode deixar de levar em conta efeitos materiais produzidos por esse ato". Dessa forma, os efeitos materiais da contratação irregular não podem ser deixados de lado, mormente na situação do contrato de trabalho invalidado em virtude da anulação do concurso público que lhe deu origem. Nesta senda, é importante distinguir validade de eficácia. Por aquela se entende a conformidade do ato/negócio jurídico com a lei, ou seja, estar ele de acordo com o ordenamento jurídico, atendendo o que ele manda e não fazendo o que a lei proíbe (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2012, p 448).

46 O Princípio da Legalidade é a expressão maior do Estado Democrático de Direito, a garantia vital de que a sociedade não está presa às vontades particulares, pessoais, daquele que governa. [...] Trata-se do princípio maior do nosso sistema legal, que, como o sistema que é, tem vários princípios norteadores, os quais atingem tanto a aplicação do Direito como a sua elaboração (SILVA, 2004, p. 01).

47 DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REGISTRO DE APOSENTADORIA. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELA IMPETRANTE. DECISÃO ADMINISTRATIVA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE DEVOLUÇÃO. PRESSUPOSTOS COMPROVADOS NO PROCESSO. PRECEDENTES. ORDEM CONCEDIDA. [...] Enfatiza haver, na espécie, presunção de boa-fé, pois, "ainda que o servidor tenha recebido determinado valor, de maneira indevida, por meio de ordem administrativa, se acreditou que o recebimento era legítimo não cabe falar em dever de restituição" (fl. 17, e-doc. 1). [...] "O problema da anulação do ato administrativo, especialmente, o gerador de direitos, apresenta-se dominado, no mais das vezes, por dois princípios aparentemente antagônicos. De um lado, o princípio da legalidade que reclama a anulação dos atos viciados. De outro, e em contraposição de superfície, localizam-se o princípio da proteção da confiança, que exige a consideração da boa-fé do destinatário do ato concessivo de direitos e advoga a estabilidade do ato decretado pela autoridade pública, determinando sua convalidação. Defiro o ingresso da União na presente ação e julgo prejudicado o agravo

Ressalta-se que o caput do artigo 54, da Lei nº 9.784/1999, estabelece o prazo para que a Administração Pública possa anular seus próprios atos, quando esses gerarem efeitos favoráveis a seus destinatários.

Pelo teor do referido dispositivo legal, já consignado em nota de rodapé, verifica-se que o direito de anulação do ato administrativo decai no prazo de cinco anos, contados da data em que esse ato foi praticado. Durante esse lustro, o administrador permanece submetido à eventual revisão ou anulação do ato administrativo que o beneficia, a sua relação com a Administração ainda não está totalmente estabilizada nem imune a alterações (DIAS, 2015).

Acrescenta Marinela (2018), em sintonia com a jurisprudência, que a anulação deve ser precedida de processo administrativo prévio, respeitando-se o devido processo legal com as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, registra-se que a matéria foi reconhecida no Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 594.296 de repercussão geral, julgado em 2011, momento em que o Tribunal registrou a necessidade do processo administrativo prévio e do devido processo legal com garantia de contraditório e ampla defesa nos casos de anulação do ato administrativo que repercutem no campo dos interesses individuais (MARINELA, 2018).

Marinela (2017, p. 12) assevera, ainda, que o artigo 54 da lei em voga também pode ser aplicado ao Poder Judiciário, apesar do seu texto estar direcionado à Administração Pública.

Por conseguinte, o artigo 53 da Lei nº 9.784/1999 fundamenta o dever de anulação dos atos administrativos ilegais, enquanto o caput do artigo 54 da mesma lei preconiza que o prazo de anulação é de cinco anos e tem natureza decadencial. No entanto, há divergências na doutrina e na jurisprudência pátrias no que tange à natureza jurídica do prazo em questão, exigindo análise adiante.

3 NATUREZA JURÍDICA DO PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Inobstante o legislador ter declarado no texto do caput do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 que o prazo para anulação dos atos administrativos ilegais é decadencial,

regimental interposto contra o deferimento da liminar (e - doc. 28). Publique-se. Brasília, 12 de novembro de 2020. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora (STF - MS: 35741 DF 0072099-49.2018.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/11/2020, Data de Publicação: 13/11/2020).

como já restou destacado, vislumbram-se divergências na doutrina e na jurisprudência quanto à sua natureza jurídica.

Para Gagliano e Pamplona Filho (2019) salientam que na prescrição, mesmo com a extinção da pretensão à prestação devida, continua sendo exercido o direito material em razão do descumprimento, enquanto na decadência perde-se completamente o direito se esse não for exercido no prazo estipulado. Na visão de Amorim Filho (1997 *apud* FARIAS e ROSENVALD, (2016, p. 189):

A prescrição diz respeito aos direitos já constituídos e que são ofendidos pelo sujeito passivo, sem que o respectivo titular tenha reagido por ação condenatória, no prazo devido (expostos nos artigos 205 e 206, do Código Civil). Já a decadência refere-se aos direitos potestativos que não foram exercitados pelo titular em determinado prazo. Portanto, quando se tratar de ação constitutiva (positiva ou negativa) cujo objetivo é criar ou extinguir uma relação jurídica, que não foi manejada em tempo útil pelo titular, o prazo será decadencial.

Theodoro Júnior (2018, p. 17) compreende que “a prescrição trata-se da perda do direito de ação pela inércia do titular de direito que não exigiu, em certo lapso temporal, o cumprimento da pretensão”. Assim, explica o mesmo autor que “a prescrição faz extinguir o direito de uma pessoa a exigir de outra uma prestação (ação ou omissão), ou seja, provoca a extinção da pretensão, quando não exercida no prazo definido na lei”.

Já no que tange à decadência Fortini, Pereira e Camarão (2011, p. 190) asseveram que “é a perda de uma potestade que se exerce de forma isolada, unilateralmente pelo titular”. Já a prescrição, segundo as mesmas autoras, “se opera quando escoar *in albis* o tempo legal para se exigir do outro o atendimento a pretensão”. Schreiber (2018) considera que a doutrina atual vale-se de caracterizar a prescrição e a decadência de acordo com as situações jurídicas objetivas que lhes dão origem. Restando evidenciado que, sendo os direitos potestativos expressão do poder de seu titular e declaração de sua vontade, não podem ser violados e cria-se com isso a pretensão.

Outrossim, alinhando os ensinamentos dos doutrinadores civilistas com as lições dos administrativistas, infere-se que, se a prescrição é a perda de uma pretensão,

a dizer, a extinção de um direito subjetivo, a decadência é a perda de um direito potestativo⁴⁸.

De acordo com Lopes (2019) o marco inicial da prescrição é a violação de um direito que gera para o sujeito a possibilidade de exigir (pretensão), em lapso temporal determinado. Se não atuar no prazo indicado para ter sua pretensão satisfeita, concretiza-se o efeito da prescrição. O efeito causado pela prescrição é proporcionar ao sujeito passivo uma defesa processual, visto que o titular do direito não agiu (ou exigiu pela tutela estatal o cumprimento da obrigação) no prazo fixado na lei. Todavia, não se extingue o direito, apenas a pretensão.

De outro lado, a respeito da decadência, entende-se que é a perda de um direito pelo decurso de um lapso temporal. De acordo com Nassar (2004, p. 27) “entende-se acerca do prazo decadencial a queda ou perecimento do direito pelo decurso do prazo fixado ao seu exercício, sem que seu titular o tivesse exercido”.

Lopes (2019) discorre que ao se tratar do prazo decadencial é possível a incidência de uma certeza jurídica, visto que o sujeito, ao permanecer inerte, tem seu direito extinto. Theodoro Júnior (2018, p. 26) observa que “nem todos os direitos subjetivos correspondem a prestações, visto que muitos se referem a simples faculdades que franqueiam ao respectivo titular criar ou extinguir situações jurídicas”.

Lopes (2019, p. 47) posiciona-se em seu estudo afirmando que a natureza jurídica do prazo para a anulação do ato administrativo caracteriza-se como prescrição.

O prazo em questão foi estabelecido pelo art. 54, § 2º, da Lei 9784/1999, segundo o qual, para a anulação do ato administrativo de que decorram efeitos favoráveis para os seus destinatários, a Administração Pública tem o prazo de cinco anos, sujeito à decadência. O intuito do presente trabalho foi analisar se o instituto correto a se utilizar neste caso seria a decadência ou a prescrição. Ao final, pareceu mais consentâneo com as práticas administrativas e com o direito esta última. A decadência não se sujeita a interrupção ou suspensão, salvo se determinado em lei (art. 207 do Código Civil). De sua vez, o art. 54, § 2º, da Lei 9784/1999 não se reporta a nenhuma dessas hipóteses, apenas ao termo “impugnação”. Ademais, deve-se considerar o vínculo que há na relação jurídica entre a Administração Pública e seus servidores. O enquadramento da relação laboral existente entre eles guarda similitude com o vínculo obrigacional. Nesse ambiente, o direito subjetivo é composto de titularidade, pretensão e ação, casos em que se aplica o prazo prescricional. A aplicabilidade do prazo prescricional para anulação de um ato administrativo eivado de ilegalidade não desmerece o

⁴⁸ Potestativo é o direito que se exerce independentemente da cooperação da outra parte. Esta não pode resistir ao titular do direito, razão de ter se afirmado serem os direitos potestativos poderes de sujeição. Quando se trata do direito de exigir prestação, a parte pode resistir, simplesmente não a cumprindo. Mas, se potestativo o direito, nenhuma prestação é devida e, assim, o direito se forma por simples iniciativa do titular. Tal iniciativa, porém, deve ser tomada em juízo, com o ajuizamento de uma demanda. Assim como se dá com a prescrição, o ordenamento fixa um prazo para a demanda ser levada ao Judiciário. Tal prazo é que conduz à decadência. Enquanto não ajuizada a ação, o direito não se tem por exercido (MARQUESI, 2014 p. 16).

princípio da segurança jurídica, e por outro lado possibilita à Administração valer-se das suspensões e interrupções de prazo previstas em lei, para retirada do mundo jurídico desses atos.

Destaca-se o entendimento de Carvalho Filho (2016, p. 21), ao asseverar que o prazo previsto pelo artigo 54 para anular ato administrativo que decorra efeito favorável ao administrado, a despeito da literal expressão legal (decai em cinco anos), é de prescrição.

[...] há uma razão para tal pensamento, de plano é fácil notar que a questão de poder anular ou não os atos administrativos nada tem a ver com a natureza daqueles direitos que já nascem com prazo determinado para serem exercidos, esses sim, ensejadores de decadência. Ademais, a *mens legis*, no caso, não é a de condicionar o direito a exercício em certo prazo, mas sim o de não admitir que a inércia da Administração se perpetue no tempo. A ideia central é a de que, se a Administração se queda omissa em seu dever de anular o ato que traga benefício ao titular, a omissão, em certo momento, vai gerar em favor deste uma situação contrária, qual seja, a de ver a subsistência do ato que lhe é favorável. Ora, inércia dessa ordem propicia a ocorrência de prescrição, e não decadência (CARVALHO FILHO, 2016, p. 21).

Ao se analisar a questão da natureza jurídica da anulação do ato administrativo observa-se que na Teoria Geral do Direito Administrativo a prescrição é tida como a perda do decurso do prazo legal da pretensão da Administração Pública de exigir o cumprimento da prestação da relação jurídica, a contraponto da decadência que se configura na perda desse direito por inércia da Administração Pública no seu dever de intervir na esfera jurídica (FROTA, 2011).

O mesmo autor ainda reforça que nos casos de decadência não há prestação pendente no polo passivo, sendo que a Administração Pública fica impedida de exercer a qualquer título de forma unilateral à impugnação dos atos administrativos contrários aos seus interesses, bens ou direitos (FROTA, 2011).

Quanto ao prazo prescricional é importante destacar que no atendimento dos atos jurídicos complexos como as aposentadorias dos servidores públicos, tais situações exige-se a manifestação tanto do órgão concessor do benefício, quanto do tribunal de contas ao qual este órgão está vinculado. Assim, por ser ato complexo, o ato administrativo de aposentadoria somente se perfectibiliza quando da manifestação do tribunal de contas (FARIAS e ROSENVALD, 2016).

É em razão disso que na Súmula Vinculante nº 3⁴⁹ há ressalva expressa na

49 SÚMULA VINCULANTE 3. Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da

prescindibilidade de observância do contraditório e ampla defesa nos casos de concessão de aposentadoria, pensão e reforma.

Nesse raciocínio, é importante destacar julgado do Superior Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. LICENÇA PRÊMIO. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. PRESCRIÇÃO A INICIAR-SE APÓS A INTEGRAÇÃO DO ATO. ATUAÇÃO DA VONTADE DO TCU. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DESTA CORTE. INÍCIO DO DIREITO E DO PRAZO PRESCRICIONAL. Sendo o ato de aposentadoria um ato complexo, do qual se origina o direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio, a prescrição somente se inicia a partir da integração de vontades da Administração. Assim, o início do cômputo prescricional do direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio coincide com o dia posterior ao qual o ato de aposentadoria ganhou eficácia com o registro de vontade da Corte de Contas. Ademais, há de considerar, no caso concreto, que o direito à conversão em pecúnia pretendido foi objeto de deliberação específica do Conselho de Administração desta Corte, por meio do julgamento do Procedimento Administrativo n.º 9165/2008, datado de 3/12/2009, momento aquisitivo a partir do qual se deve iniciar a prescrição. Segurança concedida (STJ - MS: 17406 DF 2011/0163634-3, Relator: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Julgamento: 15/08/2012, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 26/09/2012).

Resta, portanto, evidenciado que nos atos administrativos complexos deve-se considerar a questão prescricional, tendo em vista que a prescrição somente se inicia a partir da integração de vontade da Administração Pública.

Em posicionamento contrário, alguns autores fixaram entendimento que o prazo de anulação do ato administrativo ilegal trata-se de prazo decadencial e, nessa inteligência Marinela (2018, p. 385) “A Lei nº 9.784/99 estabelece em seu artigo 54, que [...], ressalte-se que este prazo é decadencial”. “[...] passados os cinco anos, a Administração perde direito de anular o ato ilegal, devendo, se for o caso, recorrer à via judicial, que poderá fazê-lo a qualquer tempo, considerando que o ato nulo não produz efeito algum e não admite confirmação expressa ou tácita.

Segundo Carvalho (2013) os efeitos da anulação podem ser retroativos a data do ato praticado com ilegalidade, desfazendo-se todos os efeitos decorrentes e restabelecendo a relação jurídica, ficando resguardados àqueles atos em que se detectou a boa-fé dos terceiros. Esse tipo de anulação possui limite temporal, sendo caracterizado pelo prazo decadencial, ao passo que, nos atos em que a relação com o servidor baseia-se no direito subjetivo composto por titularidade, pretensão e ação,

legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. Data de Aprovação Sessão Plenária de 30/05/2007. Fonte de publicação DJe nº 31 de 06/06/2007, p. 1. DJ de 06/06/2007, p. 1. DOU de 06/06/2007, p. 1.

utiliza-se o direito de pretensão e assim a anulação seria mais bem aplicada pelo prazo prescricional.

Coadunando com esse entendimento, Mello (2010) enfatiza que para serem exercidas as ações em desfavor do administrado, a Administração Pública tem prazo tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial, não se configurando neste caso a extinção da pretensão, mas sim a decadência, tendo em vista o limite temporal. Neste posto, a perda da possibilidade de a Administração prover sobre dada matéria em decorrência do transcurso de prazo dentro do qual poderia se manifestar não se assemelha à prescrição, vez que se trata de omissão da tempestividade da própria pretensão da Administração, caracterizando-se a situação de decadência.

E, ainda, conforme Theodoro Júnior (2003), sempre que não houver por parte da Administração Pública o intento de exercer seu direito contra o demandado, não se terá a prescrição, mas sim a decadência. Como o que se passa nas ações constitutivas que são direitos potestativos e nas ações declaratórias, em que se busca a certeza ou não da relação jurídica, sendo que em ambas não há o fato da ação ou omissão da prestação do demandado, o que não justifica, portanto, a prescrição.

Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça observa-se que o prazo decadencial é tido como majoritário na aplicação da Lei nº 9.874/1999, *in verbis*:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.229.112 - SP (2009/0163347-1) RELATOR: MINISTRO CASTRO MEIRA AGRAVANTE: FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROCURADOR: ANNA CARLA AGAZZI E OUTRO (S) AGRAVADO: HOSPITAL E MATERNIDADE NOSSA SENHORA DE LOURDES S/A ADVOGADO: ALEXANDRE COLI NOGUEIRA E OUTRO (S) PROCESSUAL. VIOLAÇÃO DO ART. 20, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. SÚMULA 282 E 356 DO STF. [...] 2. Transcorrido o prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sem que a Administração tenha anulado o ato acoimado de ilegalidade, torna-se imperioso o reconhecimento da decadência administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no Ag 1131416/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, DJe 03/11/2009). Ante o exposto, nego provimento ao agravo. Publique-se. Brasília, 11 de novembro de 2009. Ministro Castro Meira Relator (STJ) - Ag: 1229112, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Publicação: DJe 13/11/2009).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REDUÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO COM A UNIÃO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO INATIVO. ART. 54 DA LEI N.º 9.784/99. TERMO A QUO. VIGÊNCIA DA LEI. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. RETORNO DOS AUTOS À CORTE DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO Vistos etc.

Trata-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - INSS com fundamento na alínea a do permissivo constitucional, em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4.ª Região,

proferido em sede de apelação em ação ordinária, ementado nos seguintes termos, in verbis: "ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PRAZO. JURISPRUDÊNCIA. ARTIGO 54, CAPUT E PARÁGRAFOS, DA LEI Nº 9.784/99. 1[...] 3. Ocorreu o transcurso do prazo de cinco anos para que a Administração possa anular seus atos, sendo que, antes da Lei nº 9.784/99, com respaldo na jurisprudência e, a partir da edição da Lei nº 9.784/99 (29.01.1999), com fulcro na referida lei." (fl. 454) O Recorrente aponta vulneração ao art. 47 e 267, inciso VI, do Código de Processo Civil e art. 1.º da [...] Em síntese, caso o ato acoimado de ilegalidade tenha sido praticado antes da promulgação da Lei nº 9.784/99, a Administração tem o prazo de cinco anos a contar da vigência da aludida norma para anulá-lo; caso tenha sido praticado após a edição da mencionada Lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da prática do ato tido por ilegal, sob pena de decadência, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99. [...] (STJ - REsp: 1166120 SC 2009/0217530-7, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Publicação: DJ 21/06/2011).

O Supremo Tribunal Federal em julgamento do Mandado de Segurança nº 29853 do Distrito Federal, entendeu que a Administração Pública tem o prazo de cinco anos para rever seus atos, havendo após esse tempo a decadência.

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ANULAÇÃO DE ASCENSÕES FUNCIONAIS CONCEDIDAS AOS SERVIDORES DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ANULAÇÃO INICIADO MAIS DE 5 ANOS APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9.784/1999. DECADÊNCIA DO DIREITO DE ANULAR OS ATOS DE ASCENSÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA. [...] "É certo que a infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público, por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre a anulação do ato será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas e sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a manutenção do ato nascido de forma irregular, ainda que de forma nula. Portanto, é o caso de dar-se prevalência à segurança jurídica, declarando a decadência do direito de anulação dos atos da administração do TST que beneficiaram os substituídos, ainda que se possa sobre eles imaginar ilegalidade [...] (STF - MS: 28953 DF, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 28/02/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 27-03-2012 PUBLIC 28-03-2012).

Em decisão mais recente o Supremo Tribunal Federal fixou tese interessante sobre a questão de anistia dos cabos da Aeronáutica, afirmando que o decurso do lapso temporal de cinco anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar seus atos, podendo essa fazê-lo a qualquer tempo, o que tornaria inócua a discussão acerca da natureza jurídica do prazo, ou seja, se prescricional ou decadencial.

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. REVISÃO. EXERCÍCIO DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECADÊNCIA. NÃO

OCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COM DEVIDO PROCESSO LEGAL. ATO FLAGRANTEMENTE INCONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 8º DO ADCT. NÃO COMPROVAÇÃO DE ATO COM MOTIVAÇÃO EXCLUSIVAMENTE POLÍTICA. INEXISTÊNCIA DE INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS PROVIDOS, COM FIXAÇÃO DE TESE. 1. [...] 2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário. 3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes. 4. Recursos extraordinários providos. 5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas (STF - RE: 817338 DF 0275033-06.2012.3.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/07/2020).

Porquanto, percebe-se que o entendimento majoritário, somando-se o que se analisou sobre as lições doutrinárias e a jurisprudência dos tribunais superiores, é que a natureza jurídica do prazo de cinco anos para anulação dos atos administrativos ilegais é decadencial, em consonância ao texto do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, contudo, as situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso daquele prazo, sendo autorizada a anulação do ato a qualquer tempo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo a análise da natureza jurídica do prazo estabelecido na Lei nº 9.784/1999 para a anulação do ato administrativo ilegal, ou seja, se caracteriza-se em prazo prescricional ou decadencial, mediante o estudo da doutrina e da jurisprudência pátrias.

De início, fez-se uma abordagem sobre o processo administrativo e a Lei nº 9.784/1999, ressaltando-se neste ponto, que até o advento dessa legislação não existia nenhuma norma geral sobre o processo administrativo. E mais, que a respectiva lei, de âmbito federal, pode ser aplicada de forma subsidiária a Estados e Municípios que não possuam legislação própria.

Foram expostas as distinções entre os institutos da decadência e da prescrição, assim como algumas questões relacionadas à anulabilidade dos atos administrativos.

Com efeito, averiguou-se que a prescrição diz respeito aos direitos subjetivos patrimoniais, ou seja, àqueles que trazem consigo a possibilidade de que o titular exija de alguém determinado comportamento. A decadência, por outro lado, concerne aos direitos potestativos, ou seja, refere-se aqueles direitos que dependem tão somente do próprio titular.

Nessa medida, a prescrição, no Direito Público, é a perda da pretensão de uma das partes da relação jurídico-administrativa, decorrente da sua inércia, no prazo fixado no ordenamento, exigir a reparação do direito subjetivo violado pela parte adversa. Já a decadência é a perda do prazo fixado na ordem jurídica para o exercício do direito potestativo reconhecido em razão da supremacia do interesse público, o que implica perecimento do próprio direito.

Destacou-se a capacidade que tem a Administração Pública de anular seus atos que estejam viciados, o que é decorrente do seu poder de autotutela. E mais, para a anulação de atos viciados a Administração deverá cumprir prazo ajustado por lei, com base no princípio da segurança jurídica.

Concluiu-se, desse modo, reputando o que foi apurado junto a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores, que o entendimento dominante está em harmonia ao texto do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, isto é, a natureza jurídica do prazo de cinco anos para anulação dos atos administrativos ilegais é decadencial, entretanto, deve ser ponderado que as situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso daquele prazo, o que significa que nessa hipótese a anulação do ato pode ser levada a efeito a qualquer tempo.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ciro Rangel. Prescrição e sua pronúncia ex officio. **REJU-REVISTA JURÍDICA**, v. 4, n. 1, p. 199-227, 2017.

BELTRAME, Renan. Prescrição e Decadência: entenda as diferenças entre os conceitos. **Blog da Aurum**, 31 de maio 2019. Disponível em: <<https://www.aurum.com.br/blog/prescricao-e-decadencia/>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BIGOLIN, Giovani. **Segurança jurídica**: a estabilização do ato administrativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 dez. 2018.

_____. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.** Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.** Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **Lei nº 10.406 de 10 janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. STF – Supremo Tribunal Federal. **AgR ARE: 899063 DF**, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 29/03/2016, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-078 25-04-2016. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862889360/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-agr-are-899063-df-distrito-federal-0001733-2920138160000/inteiro-teor-862889370?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **MS: 28953 DF**, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 28/02/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: Acórdão Eletrônico DJe-063 28-03-2012). Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21457611/mandado-de-seguranca-ms-28953-df-stf/inteiro-teor-110360163>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. **RE: 636553 RS**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 19/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-129 26-05-2020. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/860689925/recurso-extraordinario-re-636553-rs-rio-grande-do-sul-0008177-5220104040000>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

. **RE: 817338 DF**, Relator: Dias Toffoli, Data de Julgamento: 16/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/07/2020. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/919831613/recurso-extraordinario-re-817338-df-0275033-0620123000000/inteiro-teor-919831621?ref=feed>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

. STJ – Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1148460 PR**, Relator: Ministro Castro Meira, Data de Julgamento: 19/10/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 28/10/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17362412/recurso-especial-resp-1148460-pr-2009-0030518-0/inteiro-teor-17642550>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

_____. TJ-PR. **RI: 00797820320178160014 PR** (Acórdão), Relator: Juíza Manuela Tallão Benke, Data de Julgamento: 06/11/2018, 4ª Turma Recursal, Data de Publicação: 10/11/2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=pode+ser+revogado+ou+anulado+pela+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 14, n. 58, p. 107-135, 2014.

BOTALLO, Eduardo Domingos. **Curso de Processo Administrativo Tributário**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Matheus. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: JusPodivm, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

_____. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Processo administrativo federal**. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Improbidade administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Gustavo Henrique Linhares. A decadência do direito de anular o ato administrativo. **Revista Consultor Jurídico**, 27 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-ago-27/gustavo-dias-decadencia-direito-anular-ato-administrativo#:~:text=O%20artigo%2054%20da%20Lei,efeitos%20favor%C3%A1veis%20a%20seus%20destinat%C3%A1rios%3A&text=O%20referido%20direito%20de%20anula%C3%A7%C3%A3o,que%20esse%20ato%20foi%20praticado.>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

DIAS, Luciano Souto. Uma nova concepção acerca do conceito de prescrição na legislação civil brasileira. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1282, 4 jan. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9352>. Acesso em: 10 jan. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2004. V. 1.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: Parte geral e LINDB**. Salvador: Juspodivm, 2016.

FROTA, Hidemberg Alves da. A natureza jurídica do prazo para o exercício do poder disciplinar da Administração Pública. Considerações sobre a prescrição e a decadência na Teoria Geral do Direito Administrativo e do Direito Civil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3055, 12 nov. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20388>. Acesso em: 13 jan. 2021.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires De Carvalho. FORTINI, Cristiana. CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa Camarão. **Processo Administrativo - Comentários à Lei Nº 9.784/1999**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forum, 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (Lei n. 9.784/99): para além da administração federal, uma proposta de interpretação conforme a constituição de seu artigo 1º. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, n. 236, p. 283-305, abr./jun. 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Fórum, 2011.

LOPES, Gabriela Guimarães. Anulação dos atos administrativos: incidência de prescrição ou de decadência? 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília,

Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/13397>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. Processo Administrativo: roteiro de aula. Publicado em: 14 fev. 2017. Disponível em: [CADERNODEAULAINSENSIVOIIAULA06PROCESSO.pdf](#) (marinela.ma). Acesso em: 04 jan. 2021. *Revista Científica da Faculdade Quirinópolis*

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. edição. São Paulo. Malheiros. 2010.

NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOHARA, Irene Patrícia. Súmula 346/STF. **Direito Administrativo: Súmulas**, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/37-sumula-346stf/>. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

REIS, Fernando Antônio Calmon. Algumas considerações sobre a prescrição e a decadência no direito administrativo. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2665, 18 out. 2010. Disponível em:
<https://jus.com.br/artigos/17651>. Acesso em: 13 dez. 2020.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. v.1. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. Função administrativa. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 227-246, abr. 1992.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de Direito Civil Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA JÚNIOR, José Rodrigues da; CHAVES, Fábio Barbosa. A prescrição dos atos administrativos oriundos de leis declaradas inconstitucionais. **Boletim Jurídico**, a. 30, nº 1572. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/4210/a-prescricao-atos-administrativos-oriundos-leis-declaradas-inconstitucionais>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, v. 2, n. 6, p. 7-59, jul./set. 2004.

Revista Científica da Faculdade Quirinópolis

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Alguns aspectos relevantes da prescrição no novo Código Civil. **O Sino do Samuel**, p. 5-6, mai. 2003.

Enviado em: 03/05/2021.

Artigo pré-aprovado, apresentado à comissão de bancas de TCC da FAQUI 2020/2.