



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

GABRIELA GUIMARÃES LOPES

**ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO OU
DE DECADÊNCIA?**

**BRASÍLIA
2019**

GABRIELA GUIMARÃES LOPES

**ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO OU
DE DECADÊNCIA?**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Salomão Almeida Barbosa.

**BRASÍLIA
2019**

GABRIELA GUIMARÃES LOPES

ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO OU DE DECADÊNCIA?

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Salomão Almeida Barbosa.

BRASÍLIA, 17 de abril de 2019

BANCA AVALIADORA

Professor orientador

Professor avaliador

AGRADECIMENTO

Ao meu Redentor, Jesus Cristo, que é meu alicerce.
Aos meus pais André e Vânia por seu grande amor e paciência.
As minhas irmãs Camila e Maria Clara, que são meu alento.
A minha família que é meu porto seguro.
Aos demais que sempre me apoiaram e intercederam por mim.

E tudo quanto fizerdes, fazei-o de todo o coração, como ao Senhor, e não aos homens. Sabendo que recebereis do Senhor o galardão da herança, porque a Cristo, o Senhor, servis.

(Colossenses, cap. 3, vers.23-24)

RESUMO

O objetivo desta monografia é aprofundar estudos acerca do correto instituto a ser considerado como fator impeditivo para que a Administração proceda à anulação de seus atos. Mais especificamente pretende-se avaliar o prazo quinquenal referido no art. 54, § 2º, da Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999. Para tanto, trata-se da Administração Pública, suas atribuições e seus limites, além dos Poderes e seu enquadramento. Ademais, aborda-se o ato jurídico e sua contribuição para o conceito de ato administrativo, além dos planos da existência, validade e eficácia, perpassando pelos atributos do ato administrativo e chegando aos vícios e suas consequentes nulidades. Posteriormente, discorre-se sobre a capacidade de desfazimento do ato pela Administração, mais especificamente das hipóteses de anulação e revogação dos atos administrativos, que derivam do poder administrativo da autotutela, tomando por fundamento as Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, além do art. 53 da Lei 9784/1999. A seguir trata-se a respeito do vínculo jurídico entre o servidor e a Administração, bem como da verificação das hipóteses dos vínculos obrigacional ou potestativo. Por fim, comenta-se sobre prescrição e decadência na Administração Pública e o instituto mais consentâneo com as práticas administrativas.

Palavras chave: Direito administrativo. Ato administrativo. Nulidade. Prescrição e Decadência. Autotutela.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
1.1 Atribuições e Poderes	10
1.2 Limites.....	14
2. ATO ADMINISTRATIVO	15
2.1 Ato jurídico	15
2.2 Atos administrativos propriamente ditos	16
2.3 Planos da existência, validade e eficácia	20
2.4 Atributos.....	22
2.5 Vícios	23
2.6 Nulidade.....	25
3. AUTOTUTELA E O DESFAZIMENTO DO ATO PELA ADMINISTRAÇÃO	28
3.1 Súmula 473 STF	28
3.2 Art. 53 da Lei 9784/1999 e Súmula 346 do STF.....	30
4. VÍNCULO JURÍDICO ENTRE O SERVIDOR E A ADMINISTRAÇÃO	34
4.1 Natureza obrigacional	34
4.2 Vínculo potestativo.....	37
4.3 Prescrição e decadência.....	38
4.4 Ato que gera direito para o servidor	41
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem seu foco principal no instituto a ser considerado como fator impeditivo para que a Administração proceda à anulação de seus atos. Pretende-se avaliar em que medida o prazo quinquenal referido no art. 54, § 2º, da Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999, sujeita-se à prescrição ou à decadência, em que pese os termos legais. O objetivo geral é aprofundar estudos acerca do tema. Tem-se como objetivo específico a identificação do instituto mais adequado à situação prevista no dispositivo legal antes referido.

A relevância científico-acadêmica se baseia no cotejamento entre o princípio da segurança jurídica e a necessidade de a Administração Pública invalidar os atos por ela praticados que sejam manifestamente ilegais. O marco teórico é a Lei 9784/1999, tendo como precursoras as Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Utilizou-se o método dedutivo como forma de construção das conclusões do presente trabalho.

No primeiro capítulo comenta-se sobre a Administração Pública e a amplitude de suas atribuições e poderes. Concerne à Administração regular a atividade dos agentes públicos e seus órgãos com a finalidade de atingir o interesse social. Lucas Rocha Furtado¹ ressalta que “o Estado [...] não constitui um fim em si. Ele é tão somente meio ou instrumento necessário para a satisfação dos interesses e necessidades da sociedade”. Para alcançar esse objetivo, a Administração utiliza-se do poder administrativo. Todavia, este poder é limitado, como explicitado no capítulo próprio.

O segundo capítulo é voltado para a compreensão do ato administrativo. Inicia-se essa abordagem demonstrando que é necessário tratar a respeito do ato jurídico evoluindo para a “espécie” ato administrativo. Como traz Carlos Bastide Horbach² “os atos administrativos são os atos jurídicos que apresentam especificidades ensejadoras de um tratamento normativo peculiar”. A seguir,

¹ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.553.

² HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2007. p.25.

evidencia-se os planos da existência, validade e eficácia. Além disso, trata-se das consequências que podem advir quando este ato administrativo contiver algum vício, como extinção do ato pela Administração Pública.

O terceiro capítulo trata da capacidade que tem a Administração Pública de anular seus próprios atos que estejam viciados. Esta capacidade decorre do poder de autotutela, como informa a Súmula 473 do STF. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho³, “compete a Administração invalidar o ato que possua vício de legalidade, é o que resulta do poder administrativo de autotutela, em que a Administração pode corrigir e rever seus atos e suas condutas com o fim de restaurar a face de legalidade dos atos administrativos”.

O quarto capítulo traz reflexões sobre o instituto mais apropriado para designar o decurso do prazo quinquenal referido no art. 54, § 2º, da Lei 9784/1999. Para isso, é necessário analisar qual a natureza da relação entre a Administração e seus servidores. Em que pese o vínculo estatutário reger-se pelo direito público, se houver indicação ou aparência que a relação abordada seja de direito potestativo, a decadência é o instituto adequado, mas se a relação a ser considerada for o de natureza obrigacional, o decurso do prazo será prescricional.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 265.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Discorre-se sobre alguns aspectos necessários relacionados à Administração Pública.

1.1 Atribuições e Poderes

Inicia-se, ainda que de forma sucinta, com elementos da organização do Estado Brasileiro. O modelo seguido pelo ordenamento jurídico pátrio baseou-se na clássica tripartição de poderes idealizada por Montesquieu⁴.

O Estado, nessa concepção, exerce suas atribuições essenciais por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em suma, a função típica do Poder Legislativo é a criação de normas que serão aplicadas à coletividade; ao Poder Judiciário compete aplicar a lei no caso concreto; por sua vez, o Poder Executivo possui a função de administração do Estado.

Conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 2º, os Poderes da República devem atuar de forma independente e harmônica entre si. Além disso, cabe a eles fiscalizar uns aos outros para que os atos por eles praticados estejam sempre de acordo com o disposto no ordenamento jurídico, o que a doutrina denominou de sistema de freios e contrapesos ou *check and balances*.

De outra face, embora cada Poder tenha sua função típica, em alguns momentos poderão exercer subsidiariamente a função precípua de outros Poderes.

No âmbito do Poder Executivo, a função predominante é de administração pública que, como dito, em certa medida é também exercida pelos outros Poderes. Tal função e que, também, é a que interessa aos presentes estudos, consubstancia-se na gestão das atividades realizadas por agentes e órgãos buscando sempre atender ao interesse social. Trata-se do campo de atuação do Direito Administrativo.

A propósito, como Lucas Rocha Furtado⁵ preleciona, na tentativa de definir o âmbito de aplicação do Direito Administrativo “somos levados a concluir que ele regula

⁴SECONDAT, 1748. Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016, p.65.

⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum 2016, p. 47.

toda e qualquer atividade do Estado, ressalvadas aquelas resultantes do exercício das funções judiciais ou legislativas”.

Na seara administrativa, para que o Estado possa exercer suas atribuições com autoridade sobre seus administrados ele fará uso de poderes que lhe são conferidos⁶. Os poderes em questão, agora afetos tão-somente à atividade de administração⁷, são denominados poderes administrativos.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸, os poderes administrativos podem ser divididos em: regulamentar, hierárquico, de polícia, disciplinar, discricionário e vinculado.

Entende-se por poder regulamentar aquele em que a Administração Pública, por meio de atos regulamentares, irá efetivar na prática o funcionamento de leis criadas no âmbito do Poder Legislativo (ex. decretos, portarias).

O poder hierárquico refere-se à coordenação e hierarquia. A Administração poderá estabelecer sua estrutura administrativa, ou seja, subdividir-se em unidades ou órgãos, definindo-lhes as atribuições. Tal competência denomina-se desconcentração, definida por Enterría e Fernández⁹ como “a medida de poder que corresponde a cada órgão e por meio de manifestações de titulares regularmente investidos”. Assim, a atuação dos Poderes se dará por intermédio de atribuições investidas aos agentes e órgãos da Administração Pública.

Entende-se por poder de polícia aquele capaz de limitar a utilização de bens, atividades ou direitos individuais de um sujeito de direitos, na esfera privada. Ocorre quando determinados direitos dos administrados interferem negativamente na esfera de direitos da coletividade. Para que não ocorra prejuízos ao interesse social, o poder de polícia será o responsável por impor restrições e condicionamentos ao exercício de direitos e atividades privadas.

O poder disciplinar diz respeito às sanções que podem ser impostas pela Administração Pública aos seus agentes, bem como aos administrados que

⁶ Justificados pelo contratualismo de Hobbes, Locke entre outros.

⁷ E que, portanto, é válido para as esferas federal, estadual, distrital e municipal.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 124.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNANDÉZ 1998 *apud* HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2010. p. 44.

descumpram seus contratos com a Administração Pública. Este poder revela-se na esfera pública.

Quanto ao poder discricionário, compreende-se que a Administração Pública analisando o caso concreto, verificará se o ato que deverá praticar é ou não de interesse coletivo. Se ficar caracterizado que o ato administrativo não possui o viés de satisfazer a vontade social, o agente público, por conveniência e oportunidade poderá deixar de fazê-lo.

Deve-se ressaltar que o poder discricionário não é ilimitado. Se o servidor agir em desacordo com a previsão legal, seu ato será considerado passível de correção pelo Poder Judiciário. Como José dos Santos Carvalho Filho¹⁰ ressalta:

Um dos fatores exigidos para a legalidade do exercício desse poder consiste na adequação da conduta escolhida pelo agente à finalidade que a lei expressa. Se a conduta eleita destoa da finalidade da norma, é ela ilegítima e deve merecer o devido controle judicial.

Entende-se por poder vinculado aquele que limita o exercício dos agentes públicos, considerando que os atos praticados por eles devem estar em conformidade com o que esteja preestabelecido em lei. Dessa forma, estando presentes os requisitos legais, o administrador estará praticando ato legítimo.

A Administração Pública deve também orientar-se por princípios, tendo em vista que são a base de interpretação do ordenamento jurídico. O art. 37¹¹ da Constituição Federal explicita os princípios orientadores da atuação administrativa. Deve-se ressaltar que a Administração Pública possui poder para impor a sua vontade perante terceiros que são seus administrados. É o que Hely Lopes Meirelles¹² denomina *IUS IMPERIO*.

A Administração Pública deve seguir o princípio da legalidade, em que o agente público ao praticar seus atos, necessariamente agirá pautado nas diretrizes e determinações legais. Este princípio impede que o agente seja parcial ao exercer sua

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 54.

¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 37 A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> acesso em: 12 jan. 2019.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2016.

função. Como considera João Francisco Motta¹³, “em seu sentido estrito, o termo legalidade exprime a necessidade de estrita adequação aos textos, decorrendo a legitimidade da compatibilidade do ato com a totalidade das regras e princípios integrantes ao sistema”.

Diferente dos particulares, a Administração Pública deverá atuar quando autorizada pelo ordenamento jurídico e da forma que ele prescrever essa atuação.

O princípio da finalidade diz respeito ao fim que a norma deseja alcançar. No caso da Administração Pública o fim almejado é amparar as necessidades que a coletividade possui. Inclusive, João Francisco da Motta¹⁴ ressalta:

O princípio da finalidade integra e complementa o da legalidade, dele defluindo que, no exercício de suas atribuições, há de atuar o administrador com vistas à realização do interesse específico indicado pelo legislador.

De outra face, Hely Lopes Meirelles¹⁵, acerca do mesmo princípio, mas por ele denominado impessoalidade, ressalta que: “a pessoa física que se responsabiliza pelos atos administrativos deverá considerar que está representando a Administração Pública e não seus interesses particulares”.

O princípio da moralidade trata a respeito da conduta que deve ter o agente público. Por estar representando o Estado, deve sempre agir observando preceitos éticos e de forma legítima.

Outro importante princípio que deve ser levado em consideração é o da publicidade, que busca dar acesso a toda coletividade acerca dos atos praticados pela Administração Pública. Este princípio possibilita um maior controle dos direitos da coletividade, pois, por meio da transparência, o controle social dos atos administrativos passa a ser possível.

Por último, menciona-se o princípio da eficiência na Administração Pública, que trata da efetividade na gestão do serviço público. Ao praticar atos administrativos, o agente público buscará exercer sua função com maior qualidade e celeridade, isto será possível por meio da melhor utilização de recursos públicos.

¹³ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del rey, 2013, p.14.

¹⁴ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del rey, 2013, p.27.

¹⁵ Teoria do órgão na definição de MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016, p.71.

1.2 Limites

Entende-se por limites os parâmetros que devem ser utilizados pelo agente público ao praticar algum ato administrativo. Deverá levar em consideração os termos e condições estabelecidos em lei para alcançar um fim que atenda ao interesse público.

Em paralelo, impõe-se aos agentes públicos a observância de determinados deveres, que servem para impossibilitar que esses agentes exerçam sua função com parcialidade e sem observância aos princípios aplicáveis à Administração Pública.

Um desses deveres é o de probidade, em que o agente público deverá observar o que melhor atende ao interesse da sociedade. Ele deverá tratar com moralidade, honestidade, igualdade e seriedade suas ações, de forma que não aproveite da sua condição de administrador, que lhe outorga poderes, para benefício próprio.

O agente responsável por praticar atos em nome da Administração também deverá observar o dever de eficiência, que se refere à qualificação exigida do servidor para prestar serviço de natureza específica. Busca-se realizar uma boa administração.

Além disso, este dever também é utilizado para alcançar o melhor resultado em menor tempo possível, por meio da adequação técnica do agente público e deve ser prestado sem que cause prejuízo à Administração e seus administrados.

Outro dever relevante é o de prestar contas, que decorre do princípio republicano. Ou seja, o agente responsável por gerir bens, valores e dinheiro públicos deve prestar contas de sua gestão. Portanto, alcança qualquer administrador que opere em nome do interesse coletivo, tendo em vista que os resultados do exercício de sua função atingirão um grande número de pessoas. Deve-se ressaltar que um agente deverá exercer seus atos de gestão de forma que garanta a melhor destinação de seus recursos ao bem-estar da coletividade.

O agente que não cumprir seus deveres terá consequências em diferentes esferas além da própria Administração, como no âmbito criminal e político. No âmbito administrativo poderá acarretar, inclusive, em perda da função exercida.

2. ATO ADMINISTRATIVO

Algumas considerações sobre o ato administrativo são necessárias, conforme se segue.

2.1 Ato jurídico

Ato jurídico é um ato realizado por um indivíduo que, por uma ação, atinge a esfera jurídica de outro sujeito, por modificar uma situação preexistente. Marçal Justen Filho assim o conceitua: “ato jurídico quer dizer ato que produz efeitos jurídicos”¹⁶.

Já Carlos Bastide Horbach¹⁷ traz um estudo que relaciona os atos jurídicos com os fatos jurídicos, na seguinte concepção:

A primeira aproximação necessária é identificar os atos jurídicos na categoria dos fatos jurídicos, que, na dicção de Savigny, são os acontecimentos em virtude dos quais as relações de direito nascem ou terminam, modificando a situação jurídica de pessoas determinadas. Tais fatos podem ser atos livres ou circunstâncias acidentais. No primeiro caso, são manifestações de vontade, que podem ser individuais ou conjuntas. Essas categorias estão presentes em todo o tratamento da matéria jurídica, sendo seu conhecimento essencial para a compreensão dos diversos institutos do direito privado. Os atos livres são princípios geradores de direitos, ou seja, são eles que engendram ou destroem a relação jurídica, formando por isso a classe mais importante dos fatos jurídicos.

São componentes do ato jurídico: a forma, o objeto, o sujeito e sua vontade. Quanto à vontade, pode-se considerar que sua livre manifestação proferida por agente, desde que em conformidade com a lei, será responsável por produzir um resultado determinado.

A forma do ato poderá ser livre, desde que a lei não expresse forma específica. Quanto ao objeto, a lei exige apenas que seja lícito.

O ato jurídico praticado na esfera privada se diferencia do ato praticado na esfera pública, inclusive, pelos sujeitos que compõem a relação jurídica, por se tratar, nesta, de partes com poderes desiguais. Na hipótese de os sujeitos serem particulares eles serão regulados pelo Direito Privado; todavia, se o Estado for parte em uma

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 230.

¹⁷ HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2007. p.18-19.

relação jurídica esta, de regra, será regulada pelo Direito Público, uma vez que estarão em jogo interesses coletivos.

2.2 Atos administrativos propriamente ditos

O ato administrativo nada mais é que o ato jurídico praticado no âmbito da Administração. Trata-se, portanto, de exteriorização da vontade estatal. Considera Oswaldo Aranha Bandeira de Mello¹⁸ que:

Ato administrativo em sentido material, ou objetivo, pode ser definido como manifestação de vontade do Estado, enquanto Poder Público, individual, concreta, pessoal, na consecução do seu fim, de realização da utilidade pública, de modo direto e imediato, para produzir efeitos de direito.

Como apontamento histórico, uma importante contribuição acerca do surgimento do ato administrativo é feita por Carlos Bastide Horbach¹⁹, segundo o qual:

O ato administrativo surge na França como consequência e expressão prática do princípio da separação entre Administração e Justiça: tratar-se-ia de um ato jurídico isento do poder jurisdicional do juiz enquanto produto da autoridade administrativa e, por isso, somente submetido ao controle da Administração Pública, na qual originalmente se incluíam os órgãos da jurisdição administrativa.

Ressalta-se que, além do ato administrativo, o fato administrativo também merece atenção, na medida em que este refere-se a determinado acontecimento no âmbito da Administração Pública que, se previsto em lei, ensejará efeitos. A esse respeito, Marçal Justen Filho²⁰ afirma:

O gênero fato administrativo em sentido amplo contempla duas espécies. A primeira é o fato administrativo em sentido restrito, que consiste numa ocorrência não decorrente da vontade, que produz efeitos no direito administrativo. A segunda espécie é o ato administrativo, que compreende diversas subespécies.

Passa-se aos requisitos do ato administrativo, tema que não é uníssono entre os diferentes autores.

¹⁸MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2007, p. 476.

¹⁹ HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2010. p. 27.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 222.

Carlos Bastide Horbach²¹, citando Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, consigna que:

Dividem os elementos dos atos administrativos, aos quais desde logo denominam requisitos, em três grupos: requisitos subjetivos (Administração, órgãos, competência, investidura legítima do titular do órgão); requisitos objetivos (pressuposto de fato, objeto, causa, fim); e requisitos formais (procedimento, forma de declaração)

Já para Marçal Justen Filho²², os requisitos para formação do ato administrativo são divididos em sujeito, finalidade, motivo, conteúdo e forma.

Quando se fala em sujeito, requisito de formação do ato administrativo, significa que o agente responsável por praticar determinada atividade pública, deverá levar em consideração que está representando o Estado. Quanto a este requisito, pode ser subdividido em capacidade e competência, como esse mesmo autor²³ ressalta:

O direito administrativo estabelece requisitos de competência e capacidade do ato administrativo. Competência administrativa é a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo. A capacidade de fato do sujeito é um requisito geral quanto à validade dos atos jurídicos e segue a disciplina do direito civil.

Os agentes públicos, por serem responsáveis por materializar a finalidade atribuída às atividades estatais, deverão excluir suas próprias vontades enquanto servidores públicos para atender ao objetivo almejado pela norma.

Quanto à finalidade do ato administrativo entende-se como sendo o resultado que se pretende chegar com a realização de atividades realizadas pelos agentes públicos. Basicamente, busca-se com a atividade estatal, o bem comum. O ordenamento jurídico é o responsável por determinar qual a finalidade de cada ato que seus servidores deverão praticar.

O motivo, outro requisito do ato administrativo, se refere à razão da atividade que o servidor público irá realizar. Assim, Marçal Justen Filho²⁴ afirma que o motivo do

²¹ ENTERRÍA, FERNANDÉZ 1998 *apud* HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2010. p. 44.

²² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.236.

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 237.

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.236.

ato administrativo é a “causa jurídica eleita pelo agente” para que o ato seja executado. O agente público no exercício de suas funções irá conjugar a norma que determina a realização do ato e os fatos que cercam o agente.

O conteúdo se refere ao alcance que o ato administrativo terá ao ser praticado, ou seja, se refere ao objetivo da norma, que por sua vez, disciplina o ato.

Entende-se por forma a exteriorização (manifestação ou expressão) do ato administrativo.

O ato administrativo poderá ser praticado pelo administrador público por intermédio de prerrogativas concedidas a ele. O agente, ao desempenhar sua função deverá observar as disposições legais a fim de que seus atos possuam validade. Além disso, o servidor opera visando atender ao interesse público. Traz João Francisco Motta²⁵ acerca da validade dos atos administrativos:

A validade dos atos administrativos, conforme demonstrado, depende de sua conformação aos textos, de compatibilidade com os princípios que norteiam a atuação do Poder Público, e, em particular, de seu direcionamento e aptidão ao entendimento de algum interesse reconhecível como público, de preferência aquele previsto em lei. A inobservância de qualquer destes pressupostos conduz à nulidade ou à anulabilidade do ato, impondo o exercício da autotutela.

Os atos da Administração Pública presumem-se legítimos e verídicos, pois os atos administrativos deverão ser realizados com observância aos dispositivos legais. A atuação dos servidores em consonância com o estabelecido na norma, proporciona aos administrados a certeza da observância ao princípio da confiança. João Francisco Motta²⁶ informa que:

Nenhum ato ou contrato administrativo pode ser editado ou celebrado sem estrita observância dos dispositivos legais aplicados a espécie, ou, pelo menos, das diretrizes nelas traçadas. Opera esse princípio, precipuamente, como óbice ao arbítrio, inclinação natural dos detentores do poder.

Todavia, se os atos realizados forem executados de forma ilícita ou irregular, acarretará insegurança jurídica em seus administrados. A abordagem de Marçal

²⁵ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p.100.

²⁶ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p.13.

Justen Filho²⁷, a seguir, demonstra que os administrados se orientam pela atuação do Estado.

Todas as situações jurídicas instauradas em decorrência do exercício de competências administrativas se presumem como legítimas. As expectativas e os direitos derivados de atividades estatais devem ser protegidos, sob o pressuposto de que os particulares têm a fundada confiança em que o Estado atua segundo os princípios da legalidade, da moralidade e da boa-fé. O administrado deve e pode confiar na atuação estatal. Os particulares orientam a própria conduta de acordo com as condutas estatais. A participação estatal na produção de uma situação produz a confiança do particular.

Cumpra ainda trazer à baila as seguintes definições: ato válido é aquele que está em conformidade com as leis e princípios; o ato inválido está em desconformidade com a lei; o ato eficaz é aquele ato apto a produzir efeitos; o ato exequível se refere àquele que terá imediata produção de efeitos; o ato consumado é aquele ato que já produziu todos os efeitos que se pode esperar; o ato declaratório atesta situação jurídica já existente sem criação de uma nova relação jurídica; ato modificativo altera situação jurídica que já existia.

Além disso, destacam-se as seguintes categorias de ato administrativo: constitutivo, extintivo (constitutivo negativo) e restritivos de direito.

Lucas Rocha Furtado²⁸ entende que: “o ato administrativo constitutivo é aquele que cria nova realidade jurídica antes não existente, realidade que faz com que surjam direitos e obrigações para a Administração Pública ou para os particulares”.

Entende-se por ato extintivo, também denominado constitutivo negativo, aquele que põe fim a uma relação jurídica.

Os atos administrativos restritivos de direito são aqueles que reduzem as condições da relação jurídica preexistente entre a Administração Pública e o destinatário em que existiam algumas vantagens, direitos, concessões, autorizações.

Lembre-se que ato inválido é gênero do qual são espécies o ato nulo e o ato anulável. Este é passível de convalidação. Em tese, o ato inválido poderia surtir efeitos se fosse da espécie anulável.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p.1245.

²⁸ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.237.

Todavia, por força da aplicação do princípio da segurança jurídica, tem-se admitido que mesmo o ato nulo, cujos efeitos se prolonguem no tempo, não mais possa ser invalidado pela Administração.

2.3 Planos da existência, validade e eficácia

O plano da existência se refere ao ato administrativo que passou por um processo necessário para que existisse no mundo jurídico. É importante salientar que no âmbito administrativo, o plano da existência, para alguns autores, se identifica como o plano da perfeição.

Acerca da existência do ato administrativo, Marçal Justen Filho²⁹ entende que “a questão da existência envolve a presença de requisitos mínimos de compatibilidade entre o modelo normativo e uma conduta (ação ou omissão) concreta destinada a promover a sua aplicação”. Então, no plano da existência, o ato administrativo deve ter sido praticado por um agente, deve ter finalidade, forma específica, além de motivo e objeto.

Em relação às definições acerca dos requisitos de validade, pode-se caracterizar como aquele plano responsável por adequar os atos administrativos que já tenham atingido o plano da existência ao que dispõe o ordenamento jurídico.

Odete Medauar³⁰ destaca, quanto ao plano da validade, o seguinte:

Validade, por sua vez, diz respeito ao atendimento de todas as exigências legais, para que os efeitos do ato administrativo sejam reconhecidos na ordem jurídica. O ato administrativo pode ter completado todas as fases da sua formação, ter entrado em vigor e, no entanto, conter ilegalidade que implicará no não reconhecimento dos efeitos que tenha produzido.

A validade do ato jurídico pressupõe a existência, mas com ela não se confunde. Em outras palavras, os requisitos de validade correspondem a verdadeiras adjetivações dos requisitos de existência. Dessa forma, para validade do ato, é necessário que o agente seja competente, que a finalidade seja pública, que a forma seja a prescrita na lei, que o objeto seja lícito e que o motivo, uma vez declinado, esteja alinhado ao interesse público.

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.231.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 138.

Quanto à eficácia do ato administrativo, entende-se que após o ato administrativo passar o plano da existência e o plano da validade, ele está apto para gerar efeitos no mundo jurídico.

Todavia, em alguns casos, o ato poderá produzir efeitos mesmo que não estejam presentes os requisitos de validade, sendo suficiente que o ato exista. Trata-se da inusitada situação de ato inválido (nulo ou anulável), mas que teve eficácia. Exemplo: deferimento de uma vantagem a servidores sem previsão legal e expressa ou em desacordo com a lei (sem observar o requisito da finalidade pública) que perdura no tempo.

Na hipótese de o ato administrativo produzir efeitos mesmo estando viciado, a Administração Pública possuirá um prazo determinado em lei para anulá-lo. Se este prazo não for observado haverá consequências no mundo jurídico, como a pretensão de anulação do ato eivado de ilegalidade se tornar insatisfeita.

Acerca das consequências da não observância do prazo para anulação do ato administrativo, destaca José dos Santos Carvalho Filho³¹ que “a omissão gera para o beneficiário do ato inquinado de vício o direito de não vê-lo anulado, prosseguindo normalmente os efeitos que já vinha produzindo, observando a segurança jurídica”.

Nota-se desta visão que se a Administração não observar o prazo de anulação do ato viciado, gera para o beneficiário do ato o direito à preservação dele, com fundamento, não no princípio da legalidade, mas na segurança jurídica que, para Marçal Justen Filho³²:

A segurança, considerada em termos gerais, consiste na redução da incerteza quanto ao futuro. A segurança jurídica indica a redução da incerteza no âmbito da conduta dos sujeitos que atuam na sociedade. A segurança jurídica apresenta uma relevância ainda mais destacada relativamente à atuação estatal.

Busca-se dos efeitos dos atos administrativos, que eles satisfaçam o interesse coletivo, pois esses atos detêm uma finalidade específica prevista no ordenamento jurídico. A este respeito, releva lembrar a afirmação de Elody Nassar³³:

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 269.

³² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.1243.

³³ NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2004. p.41.

A superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

2.4 Atributos

Os atributos são qualidades ou componentes que possuem os atos praticados pela Administração Pública. Lucas Rocha Furtado³⁴ assim considera sobre o tema:

Dado que os atos administrativos são o meio mais comum de que dispõe a Administração Pública para exercer suas atividades e de cumprir suas atribuições constitucionais e legais, é necessário que o ordenamento jurídico confira a esses atos determinados atributos que facilitem o exercício dessas atividades estatais.

Entre os atributos administrativos, vale destacar o da imperatividade, que denota a capacidade que a Administração tem de impor sua vontade, independente da vontade de terceiros. Nesse sentido, a imperatividade permite que a Administração Pública pratique o ato e que a obrigação surgida seja imputada a terceiro.

Outro importante atributo que detém a Administração Pública é a tipicidade, que corresponde a formas de praticar um ato que já estejam estabelecidas em lei.

Menciona-se, ainda, o atributo da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, em que se pressupõe que a manifestação estatal está em conformidade com o descrito na lei, ou seja, presumem-se legais e legítimos. Como demonstra Lucas Rocha Furtado³⁵, *in verbis*:

A importância da presunção de legitimidade está ligada à consequência que dela decorre. Quando se afirma que o ato administrativo se presume legítimo, conclui-se que tanto os administradores públicos quanto os particulares afetados pelo ato devem dar-lhe cumprimento. Todos estão obrigados a cumprir os atos administrativos, porque eles se presumem legítimos, legitimidade que se mantém até que seja afastada por decisão judicial ou pela própria Administração Pública.

Por último, reporta-se ao atributo da autoexecutoriedade, segundo o qual não há necessidade de autorização dos outros poderes para que os atos administrativos surtam efeitos. Ou seja, ela irá executar seus atos sem necessidade de autorização do Poder Judiciário, é o denominado *privilégio d'action d'office*. Inclusive impondo suas

³⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 218.

³⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.219.

decisões aos seus administrados de forma indireta, o que se denomina *privilège du préalable*.

Lucas Rocha Furtado³⁶ afirma acerca da autoexecutoriedade:

Os atos administrativos são legítimos por presunção, legitimidade que somente pode ser afastada se houver declaração da Administração Pública ou do Poder Judiciário, qual o sentido ou a necessidade de se obter declaração judicial para permitir a execução desses atos? De nada serviria afirmar que os atos administrativos são legítimos se, a cada momento, ou para dar executoriedade a cada ato a Administração Pública, necessitasse obter autorização judicial.

2.5 Vícios

Acerca da anulação do ato administrativo, uma das formas de extinção do ato administrativo, é necessário saber o que torna o ato anulável. Para José dos Santos Carvalho Filho³⁷ “o ato administrativo será anulado quando em sua formação contiver o vício em sua legalidade”.

Ao constatar que há um vício nos requisitos de validade, observa-se a ilegalidade do ato administrativo. Estes requisitos devem ser cumpridos de forma que produza normalmente seus efeitos. Os requisitos de validade são: competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

Quando se fala em objeto, o vício está no efeito jurídico que este ato produzirá, ou seja, ocorrerá quando seu conteúdo versar sobre uma matéria que será diversa do que a autorizada por lei.

Ao tratar da forma do ato administrativo o vício se encontra no revestimento externo do ato, quando a lei trazer expressamente a necessidade de seguir determinada forma. Se refere a materialização do ato administrativo, que deverá se orientar pelas diretrizes impostas pelo ordenamento jurídico acerca de como aquele determinado ato deverá se manifestar para seus destinatários.

Tratando-se da finalidade, o vício está no resultado que a Administração Pública desejava alcançar com a prática de determinado ato. Ocorre quando o

³⁶ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.221.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. São Paulo: Atlas, 2013, p.265.

elemento teleológico daquele ato possui um vício. Verifica-se o desvio de finalidade, acarretando em ilegalidade, quando a lei estabelece um fim específico para determinado ato, e este fim não é atingido, pela conduta do agente.

Quando se fala em motivo, o vício se encontra no pressuposto de fato ou de direito que serve de fundamento para existência do ato administrativo. Dessa forma o administrador ao praticar atos deverá observar o que dispõe a lei sobre isso, ou seja, se o agente público no exercício de sua função, não observar o que dispõe a lei acerca de como exercer determinado ato, este ato estará viciado, uma vez que o agente estaria praticando ato conforme sua própria vontade, o que tornaria o ato inválido.

Em relação a competência, se o ato administrativo for praticado por um agente que não tenha competência para praticá-lo o ato será considerado ilegal. Além disso, os agentes públicos ao exercerem suas funções, são habilitados com prerrogativas que lhe concedem a capacidade de impor a vontade soberana do Estado, a fim de atingir a finalidade pública do ato.

Em paralelo a essas considerações, lembra-se que o Código Civil também trabalha o tema, isto é, os vícios do ato jurídico. É o que expressa o art. 171 da referida legislação substantiva, *ipsis litteris*:

Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico:

I - [omissis];

II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

Nota-se que essas hipóteses foram de certa forma abarcadas quando a doutrina administrativista estabeleceu os requisitos de ato administrativo. Toma-se por exemplo a hipótese de o agente público agir com erro, e este alterar a finalidade pública, o motivo ou o objeto do ato administrativo. Estaríamos diante de causa de ilegalidade.

Outro exemplo seria a hipótese de o agente atuar com dolo, desfigurando a finalidade pública; ou ainda sob coação ou com erro sobre sua competência para a prática do ato. Todos esses casos poderiam justificar a invalidação do ato administrativo.

2.6 Nulidade

Após a definição da formação do ato administrativo, deve-se tratar a respeito de quando esse ato será nulo. Haverá a nulidade do ato administrativo quando, em sua concepção, houver a falta de seus pressupostos e requisitos de existência e validade.

A nulidade poderá ocorrer quando houver vício nos elementos do ato, ou seja, quando o ato não observar princípio ou forma legal. Se o vício não alcançar terceiros, será possível a convalidação dos atos que estiverem eivados de ilegalidade, já os atos que não são passíveis de correção deverão ser desfeitos.

Quanto ao ato denominado nulo, pode-se observar o que o autor João Francisco Motta³⁸ contribui:

Nulo será o ato administrativo que, malgrado sua configuração às regras pertinentes, quando seu conteúdo – por envolver excessos ou deficiências – se revele inapto ao satisfatório atendimento do interesse público, ou quando sua edição denote desvio de finalidade ou sério descompasso com os padrões éticos exigíveis de um agente público.

Na hipótese de ser encontrada no ato administrativo uma nulidade, incidirá sobre ele a possibilidade de extinção e a Administração Pública será responsável por invalidar estes atos.

Importante destacar que a presença de um vício no ato administrativo concretamente praticado, gera nulidade do ato. O fato de o ato administrativo ser considerado ilegal, por conta do vício, confere à Administração a possibilidade de extinção deste ato.

Outra forma de extinção do ato administrativo ocorre por meio da revogação. Por conveniência e oportunidade, a Administração Pública poderá revogar o ato praticado, mesmo que seja legítimo.

A revogação só pode ser praticada pela própria Administração Pública, ou seja, não pode ser imposta pelo Poder Judiciário, por se tratar do mérito do ato

³⁸ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del rey, 2013, p.14.

administrativo. Obviamente, no âmbito do Poder Judiciário poderá haver revogação, mas quanto a seus próprios atos praticados no exercício da função administrativa.

Em tese, a revogação poderá ocorrer a qualquer tempo, considerando que a lei não prevê um prazo para sua realização.

A possibilidade de extinção de um ato por meio da revogação se deve ao poder discricionário que tem a Administração. Tanto o agente que praticou o ato quanto uma autoridade administrativa superior, por conta do poder hierárquico, são capazes de perpetrar a revogação.

Quanto aos efeitos da revogação tem-se que são prospectivos, para o futuro, ou seja, os atos administrativos gerarão efeitos *ex nunc*. Dessa forma, os efeitos que decorreram do ato revogado deverão ser mantidos. A revogação possui natureza constitutiva, uma vez que produz uma nova situação jurídica. Não se pode desconsiderar, contudo, que a Administração Pública terá responsabilidade mesmo que tenha praticado um ato lícito, ou seja, se a revogação, porventura, trazer algum prejuízo a um sujeito, este deverá ser reparado.

Cabe destacar que um Poder não poderá revogar ato de outros Poderes, sob pena de violar a independência recíproca³⁹.

Tratando-se a revogação de juízo de mérito, não será ela possível quanto a atos vinculados, visto que nestes atos não há, para o agente público, a possibilidade de questionar o conteúdo da norma.

Ademais, tem-se alguns tipos de atos que não são passíveis de revogação. Tais como atos exauridos ou consumados; atos ilegais; atos enunciativos; atos integrativos de um procedimento administrativo.

Retornando à forma de extinção do ato administrativo por meio da anulação, lembra-se que é aplicada ao ato que foi praticado com ilegalidade, ou que cause ofensa a algum direito. Um ato administrativo ilegal fere o princípio da segurança

³⁹BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

jurídica, além de descumprir os princípios da legalidade e da presunção de legitimidade.

À vista do artigo 54 da Lei 9784/1999, o prazo para a Administração Pública proceder à anulação de um ato ilegal é de 5 (cinco) anos. Após esgotamento desse prazo, a autoridade administrativa não poderá promover a retirada do ato ilegal do mundo jurídico acarretando a insegurança jurídica.

Gustavo Scatolino⁴⁰, sustenta, diferentemente da revogação, que a anulação ou invalidação pode ocorrer por uma autoridade administrativa por meio de provocação ou de ofício, ou pelo Poder Judiciário através de provocação.

Tendo em vista que na anulação são analisados aspectos legais do ato, deve-se considerar que seus efeitos, em regra, devem ser desconstituídos, portanto, trata-se de efeitos *ex tunc*, ou retroativos.

O ato é considerado perfeito mesmo que posteriormente seja declarado nulo, pois o princípio da legitimidade conferido à Administração Pública demonstra que o ato é capaz de produzir efeitos até que seja revelado nulo.

Além disso, não se pode descurar da reação em face da ilegalidade contida no ato administrativo. Embora não seja possível aferir diferentes graus de invalidade, é possível averiguar diferentes tratamentos em face da manifesta ilegalidade.

A anulação poderá incidir sobre atos eficazes concretos, sobre atos eficazes abstratos e sobre atos ineficazes. Quando ocorre a anulação em atos eficazes concretos são compreendidos os efeitos já produzidos pelo ato; quando ocorre invalidação dos atos eficazes abstratos são abrangidos os atos e seus efeitos; quando se trata dos atos ineficazes a anulação alcançará o ato propriamente dito. É o que preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello⁴¹.

⁴⁰ SCATOLINO, Gustavo. *Manual didático de direito administrativo*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 350.

⁴¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016, p 479.

3. AUTOTUTELA E O DESFAZIMENTO DO ATO PELA ADMINISTRAÇÃO

Passa-se a algumas inferências sobre as competências da Administração para invalidação de seus atos.

3.1 Súmula 473 STF

A Súmula 473 do colendo Supremo Tribunal Federal assim dispõe:

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”.

A Administração poder anular seus próprios atos decorre do poder de autotutela. Significa que os atos praticados não dependerão do controle jurisdicional para surtir efeitos.

Por estar atuando em nome do Estado, não é facultado ao agente público deixar de praticar suas prerrogativas e funções por interesse próprio, ou seja, é vedado ao agente público ficar inerte quando deveria agir, o que se aplica no caso de haver necessidade de extinção do ato administrativo por ilegalidade. A esse respeito destaca João Francisco da Motta⁴²:

Não se concebe a renúncia da autoridade a prerrogativas que lhe foram conferidas, precisamente porque a elas sempre correspondem deveres. Até que exaurido o poder de autotutela, estará a autoridade competente obrigada a exercitá-lo, de modo tempestivo e eficaz, cabendo-lhe empreender não apenas a invalidação dos atos e contratos administrativos-quando insanáveis os defeitos de que portadores-, como também o desfazimento ou reversão dos respectivos efeitos.

Observa-se, nada obstante, que há limitações à aplicação da referida Súmula 473, inclusive já reconhecidas pela doutrina⁴³, *verbis*:

Devem ser consignadas ressalvas a Súmula 473 do STF, no tocante a dois ângulos atinentes à questão das nulidades. O primeiro é a impossibilidade de redução das categorias de invalidade a uma única figura (“nulidade”). O segundo é o equivocado entendimento de que atos nulos não geram direitos.

⁴² MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p.99.

⁴³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 267.

Na mesma linha, João Francisco da Motta ⁴⁴ ressalta que “não caberá invalidação, nem mesmo convalidação, quando o interesse público aconselhe a preservação do ato, independente do saneamento de vícios”.

Em tese, haveria aí um impasse, pois não é dada ao administrador a possibilidade de causar prejuízo ao interesse coletivo e, por outro lado, não poderia deixar de promover a extinção do ato quando este contiver vício.

No entanto, se for levado em conta que a segurança jurídica é um amplo princípio, que em última análise socorre ao interesse público, procede a ideia de que o ato inválido seja preservado, se isso atender ao fim coletivo.

A esse respeito, entende João Francisco Motta⁴⁵ acerca da ementa do acórdão proferido pela 1ª Turma do STJ, no julgamento do RMS nº 407, rel. Min. Pedro Acioli (RDA 184/113-118):

A regra enunciada no verbete nº 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro plano de competência.

Por tanto, vislumbram-se limitações ou particularidades para o exercício da autotutela administrativa. Mas, de modo geral, é consenso que tal prerrogativa deve ser exercida. Então, para que o ato dotado de ilegalidade não afete uma relação jurídica entre os destinatários da Administração, é necessário que a Administração se utilize do poder de autotutela para invalidar este ato, evitando a irradiação de seus efeitos.

Em outras palavras, com o intuito de estabelecer o equilíbrio da ordem jurídica, a Administração Pública poderá extinguir o ato inválido. Como Marçal Justen Filho⁴⁶ ressalta:

Os atos administrativos podem ser extintos pelo decurso do tempo, pelo esgotamento da eficácia do ato, desaparecimento do pressuposto fático, renúncia do interessado, rescisão por inadimplemento (resilição), resolução

⁴⁴ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 103.

⁴⁵ MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p.104.

⁴⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.263.

por força maior e caso fortuito, invalidação e revogação pela própria Administração.

A ênfase, neste trabalho, se reporta à extinção pela invalidação do ato administrativo. Nesse particular, com a edição da lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9784/1999), em especial seu artigo 54, a matéria ditada pela referida Súmula 473 do STF ganhou novos contornos, em especial no que diz respeito ao prazo para a Administração decretar a invalidação de um ato administrativo.

3.2 Art. 53 da Lei 9784/1999 e Súmula 346 do STF.

O art. 53 da Lei 9784/1999 dispõe que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

O objetivo da anulação dos atos que contenham vícios é evitar a produção de efeitos dos atos que contrariam a norma, visto que deles não se originam direitos, ou seja, se destina a corrigir ilegalidades contidas nos atos; havendo ilegalidade o ato é passível de ser anulado.

Diferentemente dos atos extintos pela Administração por intermédio da invalidação, a Administração Pública poderá, também, extinguir atos que cumpram requisitos previstos em lei. Esta extinção ocorrerá por intermédio da revogação, hipótese que a Administração fará análise se a extinção do ato é conveniente ou oportuna.

Considerando que os atos revogados não desrespeitam a norma, os efeitos por ele já produzidos deverão ser mantidos, inclusive, se a extinção deste ato importar em prejuízo aos seus administrados ele deverá ser reparado, tendo em vista que os direitos adquiridos devem ser respeitados.

Lembra-se que antes da Súmula 473, o Supremo Tribunal Federal já havia editado outro enunciado de jurisprudência sobre a mesma questão: a Súmula 346 do STF dispõe que “a Administração Pública pode declarar nulidade de seus próprios atos”.

Aprofundando, posteriormente, a análise do tema é que se chegou ao verbete 473, já referido, em que o STF ressalta o dever que tem a Administração Pública de

anular seus próprios atos quando eivados de vício. Como reproduzido, pelo entendimento do TCU, a seguir:

Relatório Trata-se de embargos de declaração (peça 92) , opostos por Ozébio Donizete Réquia e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Mogi Mirim, contra o Acórdão 5.730/2016 –

1ª Câmara. Por meio desta decisão, o Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelos mesmos responsáveis contra o Acórdão 883/2016 – 1ª Câmara. 2. A seguir, reproduzo, no essencial, os embargos ora apresentados: “O V. Acórdão 5730-32/16-1, publicado no D.O.U., edição de 15 de setembro de 2016, DECIDIU POR CONHECER DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DOS RECORRENTES E NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO {...} a DECLARAÇÃO DE NULIDADE ABSOLUTA DO PRESENTE PROCESSO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAL, nos termos expostos.’ Veja que no presente instituto não se trata PRESCRIÇÃO/DECADÊNCIA/PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA OU CERCEAMENTO DE DEFESA, mas de uma ilegalidade por não haver observação aos preceitos legais impostos à administração, ora, o prazo previsto no § 3º, artigo 11, da IN 71/2012 deste TCU e a formalidade do artigo 8º da Lei 8.443/1992, devem ser respeitados. Assim, verificada a ilegalidade os atos são eivados de nulidade, nos termos da súmula 346 e 473 do STF, bem como da jurisprudência da Suprema Corte: ‘O Supremo Tribunal já assentou que diante de indícios de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em contrariedade ao princípio da segurança jurídica. Nesse sentido, as súmulas 346 e 473 deste Supremo Tribunal: ‘A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos’ (Súmula 346) .’ 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’ (Súmula 473) .’ (AO 1483, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, julgamento em 20.5.2014, DJe de 3.6.2014) .’ **‘É cediço o entendimento desta Suprema Corte de que, diante de suspeitas de ilegalidade no ato de declaração de condição de anistiado, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou da confiança. Súmulas 346 e 473 do STF.’ [...].⁴⁷**

Importante diferença acerca do que trata a Súmula 473 do STF e o art. 53 da Lei 9784/1999 é a de que esta última salienta a necessidade de se respeitar os direitos adquiridos, vertente da segurança jurídica não prevista expressamente nos

⁴⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomadas de Contas Especial nº 4204/2017**. Embargantes: Ozébio Donizete Réquia e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânica e de Material Elétrico de Mogi Mirim, Secretaria do Emprego e relações de trabalho do Estado de São Paulo. Relator: José Mucio Monteiro, Brasília, 6 de junho de 2017. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1876520149.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=0e90c5a0-5d26-11e9-a331-7b062cb8927f> >. Acesso em: 12 abr. 2019.

enunciados jurisprudenciais citados. Como José dos Santos Carvalho filho⁴⁸ esclarece:

Quanto ao efeito da anulação vale dizer que possui efeito retroativo alcançando o momento que foi praticado o ato que tem vício de legalidade. Devem desfazer-se todos os efeitos provenientes do ato anulado, dessa forma a relação jurídica anteriormente praticada ao ato ilegal deve reestabelecer-se, ficando a salvo os terceiros de boa-fé que são aquelas pessoas que não foram participantes diretas da formação do ato inválido. Há situações específicas em que a invalidação do ato não terá efeito retroativo, mas não poderá ser aceita com foro de generalidade, mas em situações em que os efeitos retroativos teriam uma situação mais gravosa do que a sua subsistência.

Além disso, a anulação dos atos viciados possui um limite temporal que, quando atingido, impossibilita sua retirada do mundo jurídico. Trata-se, mais especificamente do prazo decadencial.

Todavia, a relação da Administração com o servidor pode se basear na existência de um direito subjetivo e um dever jurídico caracterizado pela prestação laboral realizada pelo servidor para a Administração, materializando, portanto, o direito subjetivo composto por titularidade, pretensão e ação. Dessa forma, seria de melhor utilização o instituto prescricional, pois nos dizeres das normas gerais de direito “prescreve a pretensão”.

Bem corrobora essa linha, o entendimento do STJ que se segue:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.333.255 - RJ (2012/0143455-1) RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES RECORRENTE : AUTO VIAÇÃO 1001 LTDA ADVOGADO : TELMO JOAQUIM NUNES E OUTRO (S) - SC022616 RECORRIDO : UNIÃO DECISÃO Vistos, etc. Trata-se de recurso especial interposto por Auto Viação 1001 Ltda., com fundamento nas alíneas a e b do inciso III do art. 105 da CF/1988, contra acórdão proferido pelo TRF da 2ª Região, publicado na vigência do CPC/1973, assim ementado (e-STJ, fl. 212): ADMINISTRATIVO. PERMISSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL. LEI Nº 8.987/95. LICITAÇÃO. OBRIGATORIEDADE. ILEGALIDADE DO ATO AUTORIZADOR. ANULAÇÃO. SÚMULA 473, STF. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. I- De acordo com a Lei nº 8.987/95, impõe-se a realização de licitação para viabilizar a outorga de concessões e permissões pelo Poder Público. II- Verificando a Administração que o **ato** que concedeu a permissão de serviço público está **eivado de ilegalidade, impõe-se a anulação do mesmo**, a teor do princípio consubstanciado no Verbete 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, bem como em razão dos **princípios que regem a atividade administrativa, mormente a autoexecutoriedade e a autotutela**. III- O ato nulo não se convalida com o decurso do tempo, razão pela qual não se opera a prescrição administrativa

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. São Paulo: Atlas, 2013, p.266.

ou á decadência que obstaría a revisão do mesmo pela Administração Pública. [...] ⁴⁹ (grifo nosso)

⁴⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp. nº 1.333.255**. Recorrente: Auto Viação 1001 LTDA. Recorrido: União. Relator: Min. OG. Fernandes, Brasília, 26 de novembro de 2018. Disponível em: <
https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1333255_e585b.pdf?Signature=HXRe4Ey8gmtv2uyqjTujgFwetzk%3D&Expires=1554935242&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=00b393a1b415458f32e4d98eae049417>. Acesso em: 10 abr. 2019.

4. VÍNCULO JURÍDICO ENTRE O SERVIDOR E A ADMINISTRAÇÃO

Importante comentar nesse momento acerca do vínculo jurídico que se estabelece entre a Administração Pública e o servidor.

4.1 Natureza obrigacional

Pretende-se demonstrar que o vínculo jurídico que incide sobre a relação dos servidores e a Administração Pública é caracterizada por um direito subjetivo do servidor e um dever jurídico da Administração. Este vínculo, a rigor, denota a titularidade, pretensão e ação que advêm do direito subjetivo.

Todavia, embora a relação entre o agente público e a Administração se materialize pelos regimes elencados a seguir, a atuação do servidor se dá em contrapartida a um dever jurídico da Administração. Como consigna José dos Santos Carvalho Filho⁵⁰:

A expressão *agentes públicos* tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão vinculados de alguma forma ao Poder Público.

Dessa forma, far-se-á a avaliação dos regimes que recaem sobre o vínculo laboral prestado pelo agente público a Administração para posteriormente mostrar a similitude desta relação com o vínculo obrigacional. Elyesley Silva do Nascimento⁵¹, acerca dos regimes, assinala:

Há três regimes de pessoal na Administração Pública brasileira: estatutário: aplicável aos servidores públicos de cada ente político. Em âmbito federal, e a Lei nº 8112/1990; celetista: relativo aos empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), válida para todos os entes políticos; e especial: alcança os servidores temporários contratados para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, cujo vínculo com o Estado, na esfera federal, é ditado pelas normas da Lei nº 8745/1993.

Quando se fala em regime estatutário a relação entre o servidor e a Administração é materializada pela lei. Inclusive, caso a lei sofra alterações, os

⁵⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, p.629.

⁵¹ NASCIMENTO, Elyesley Silva do. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2013, p.817.

aspectos jurídicos atingirão os servidores regidos por ela. São conduzidos por este regime os servidores da Administração Direta, e autarquias e fundações da Administração Indireta.

Quanto ao regime celetista, a relação laboral prestada pelo servidor se materializa pela celebração do contrato de trabalho, e que será regida pela CLT. Diferente dos servidores conduzidos pelo regime estatutário, o Estado não poderá realizar alterações no contrato de trabalho, visto que alterações poderão ser realizadas se tiverem sido acordadas entre o empregado público e seu empregador. São alcançados por este regime os empregados públicos das fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A relação entre agentes públicos e Estado, quando se trata do regime especial, se refere à função pública que poderá ser exercida junto às Administrações Direta e Indireta, por contrato temporário, ante a necessidades específicas da Administração Pública. Será regido por contrato administrativo especial com normas de direito público, ou seja, pelo regime jurídico-administrativo.

Em todos os casos elencados, é notório que a relação entre o servidor e a Administração Pública guarda similitude com o vínculo obrigacional, uma vez que há a existência de direitos subjetivos e deveres jurídicos ora do servidor, ora da Administração, independentemente de seu regime. O dever jurídico, por exemplo, pode se referir à prestação de serviços pelo servidor junto à Administração.

O direito subjetivo do servidor, nesta relação, refere-se às prestações inerentes ao vínculo funcional, isto é, salários, benefícios previstos em lei, etc.

No vínculo obrigacional, o direito subjetivo é composto de titularidade, pretensão e ação. No âmbito da Administração Pública, a titularidade do direito do servidor pode advir da simples confirmação do vínculo com a posse, como também pode nascer a partir da edição de ato administrativo que conceda direitos ou vantagens ao servidor.

A pretensão é a possibilidade de se exigir do titular do dever jurídico o cumprimento da obrigação. Desse modo, a não satisfação da obrigação pela Administração (no caso, o pagamento de salários, benefícios, etc) configuraria a “pretensão resistida”. O mesmo poderia ser dito para o servidor que eventualmente

não cumprisse sua prestação, que no caso é a mão de obra eficiente e qualificada para o cargo ocupado.

O não cumprimento da obrigação (prestação) é que daria ensejo à lide, cabendo aqui recorrer à definição de Francesco Carnelutti: “lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida”⁵².

O direito de ação, por conseguinte, refere-se à possibilidade de impor ao titular do dever jurídico o cumprimento da obrigação, uma vez resistida a pretensão. Sendo vedada para o titular de direito a autotutela, ou seja, a imposição do cumprimento da obrigação pelas próprias mãos, cabe então buscar a tutela estatal para esse fim, o que consubstancia o direito de ação.

Nessas condições, nos vínculos entre o servidor e a Administração deve correr o prazo prescricional, porque, como se sabe, “prescreve a pretensão” (art. 189 do Código Civil⁵³).

Não é demais lembrar, nesse aspecto, Humberto Theodoro Júnior⁵⁴, segundo o qual “a inércia do titular do direito violado, que deixa de fazer atuar a *pretensão* durante o prazo determinado pela lei, provoca a extinção desta, segundo o mecanismo da prescrição”.

Veja-se o seguinte julgado do TJDF:

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA OFICIAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. COBRANÇA DE EFEITOS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS DE MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO DISTRITO FEDERAL. IPREV/DF. PRESCRIÇÃO. OBRIGAÇÃO DE TRATO SUCESSIVO. CÁLCULO DOS PROVENTOS. REGIME DE 40 HORAS SEMANAIS. 1. O Distrito Federal é garantidor das obrigações do IPREV/DF, devendo responder subsidiariamente pelo custeio dos benefícios previdenciários, a teor do art. 4º, § 2º, da Lei Complementar Distrital nº 769/2008. Ademais, considerando que o autor já detém pronunciamento judicial favorável, em sede de mandado de segurança, em desfavor do ente público, configura-se

⁵² Liebman criticou o conceito de lide de Carnelutti, dizendo que este era sociológico, e não jurídico. Para esse autor, a lide deveria ser extraída necessariamente do processo, mais precisamente do pedido do autor (“o elemento que delimita em concreto o mérito da causa não é, portanto, o conflito existente entre as partes fora do processo, e sim o pedido feito ao juiz em relação àquele conflito” *In* SÁ, Renato Montans de; FREIRE, 2012, *apud* DIAS, Jusa Pacheco. *A jurisdição*. Disponível em: <<https://jusadias.jusbrasil.com.br/artigos/507856524/a-jurisdiacao?ref=serp>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

⁵³ BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

⁵⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 6.

a legitimidade passiva do ente estatal.

2. A impetração de mandado de segurança pelo sindicato da categoria interrompe o prazo prescricional, na esteira do que dispõe o art. 202, parágrafo único, do CC, independentemente da filiação do servidor.

3. Conforme enuncia O Enunciado de Súmula nº 85 do STJ, "**nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figura como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação**".

4. Comprovado que o ex-servidor laborou sob o regime de quarenta (40) horas semanais no período que antecedeu a concessão de sua aposentadoria, mostra-se correta a sentença que assegurou o cálculo dos proventos de acordo com a jornada predominante.

5. Apelo do autor parcialmente provido. Apelo do réu e remessa oficial não providos. ([Acórdão n.1097083](#), 20140110475342APC, Relator: CRUZ MACEDO, Relator Designado:ARNOLDO CAMANHO, Revisor: FERNANDO HABIBE, 4ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 18/04/2018, Publicado no DJE: 21/05/2018. Pág.: 905/910)⁵⁵ (grifo nosso)

4.2 Vínculo potestativo

No Direito Potestativo, a rigor, existindo o direito subjetivo seu titular pode exercer o direito de ação, independente da vontade de outra parte que componha a relação jurídica, ou seja, a vontade do titular de direito é incontroversa, e cabe a outra parte sujeitar-se a esta vontade.

No vínculo potestativo, não há que se falar em pretensão, apenas em titularidade e ação. Este vínculo é próprio dos atos constitutivos (positivos ou negativos). Observe-se o posicionamento do STF quanto ao instituto da decadência utilizado nas ações constitutivas e desconstitutivas do ato administrativo, a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO — MATÉRIA FÁTICA — INTERPRETAÇÃO DE NORMAS LEGAIS — INVIABILIDADE — DESPROVIMENTO DE AGRAVO. 1. O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de reintegração de militar diante do reconhecimento da decadência pelo decurso de mais de treze anos da publicação do ato de licenciamento. No extraordinário cujo trânsito busca alcançar, o recorrente alega a violação dos artigos 5º, incisos II e XXXV, 37, cabeça, e 60, § 4º, da Constituição Federal. Diz contrariados os verbetes 20 e 473 da Súmula do Supremo e 85 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça. Aponta a não ocorrência da prescrição. Sustenta contrariedade do princípio da isonomia. Defende a inafastabilidade da apreciação pelo Judiciário. Argumenta com a inobservância ao princípio da publicidade do ato administrativo. 2. A recorribilidade extraordinária é distinta daquela revelada por simples revisão do que decidido, na maioria das vezes procedida mediante o recurso por excelência a apelação. Atua-se em sede excepcional à luz da moldura fática delineada soberanamente pelo Tribunal de origem, considerando-se as premissas constantes do acórdão impugnado. A jurisprudência sedimentada é pacífica a respeito, devendo-se ter presente o Verbo nº

⁵⁵Distrito Federal. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão n.1097083**. Embargante: Juraci Alves Das Chagas. Embargado: IPREV Instituto de Previdência dos Servidores do DF. Relator: Arnaldo Camanho, 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em 05 abr. 2019.

279 da Súmula deste Tribunal: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. Colho do acórdão recorrido os seguintes trechos : **No caso, estamos, na verdade, diante do instituto da decadência, eis que, nas ações constitutivas ou desconstitutivas, por objetivarem constituir uma situação jurídica nova ou desconstituir uma situação jurídica já existente, o decurso do tempo faz extinguir o direito potestativo de criar novo relacionamento jurídico, vale dizer, o próprio direito não exercido no seu tempo de eficácia. [...]**⁵⁶ (grifo nosso)

Em se tratando de direito constitutivo positivo, será possível constituir um direito pela simples manifestação de vontade. Ao tratar de ação constitutiva negativa, o sujeito, ao praticar determinado ato, irá desconstituir um direito.

Ademais, o direito potestativo, em alguns casos, seja para atos constitutivos ou desconstitutivos, possui prazo para seu exercício. A não observância a tal prazo configurará a decadência.

Deve-se considerar que toda decadência é inerente ao direito potestativo, todavia, nem todo direito potestativo sujeita-se à decadência, pois há casos em que o exercício de tal direito não está sujeito a prazos.

No âmbito da Administração Pública, a relação entre esta e seus servidores poderia, em certa medida, também ser considerada um vínculo potestativo, do qual, como já dito, originam-se atos constitutivos positivos ou negativos. Supondo que a Administração edite ato concedendo direito a servidores, sob certa ótica, isso pode ser tratado como ato constitutivo positivo.

4.3 Prescrição e decadência

É importante ressaltar algumas das principais diferenças entre a prescrição e a decadência para que se possa realizar a análise das consequências distintas quando aplicadas no art. 54, § 2º, da Lei 9784/1999.

Incidem sobre a relação jurídica entre a Administração Pública e seus servidores inúmeros fatores capazes de modificá-la, quer de forma positiva ou negativa. O decurso do tempo é um dos fatores que pode alterar uma situação jurídica.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE nº 1088375**. Reclamante: Carlos Eduardo Alvarenga Bezerra. Reclamado: União. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília, 30 de novembro de 2017. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5297844>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

E, neste aspecto, é importante ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro adota o fator tempo como causa de aquisição ou extinção de direito.

Usucapião é uma forma de aquisição de direito pelo transcurso de prazo. De outro lado, a perda da exigibilidade de um direito, ou até sua extinção, pode ocorrer pelo mesmo motivo (decorso de tempo); neste caso, os eventos são denominados prescrição ou decadência.

O sujeito que detém direito possui uma faculdade de ter uma tutela satisfativa ou ficar inerte, sendo que após consolidada sua vontade pelo decurso de tempo, forma-se uma situação jurídica. Os prazos prescricional e decadencial atuam como estabilizadores da relação jurídica, em observância ao princípio da segurança jurídica.

Como visto, o decurso do prazo nos vínculos sujeitos à pretensão é prescritivo, porque por força da lei “prescreve a pretensão” (art. 189 do Código Civil). Por outro lado, o decurso do prazo no vínculo potestativo será sempre decadencial.

Deste modo o objetivo do prazo é evitar a criação de uma pretensão imprescritível quando um titular de direito fica inerte, devendo este agir.

A propósito, sobre a questão, Humberto Theodoro Júnior⁵⁷ esclarece:

Apartando-se dos aspectos éticos que o direito não pode controlar por inteiro, o fundamento principal, senão único, para sustentar o instituto da prescrição é, mesmo, o da segurança das relações jurídicas, cuja estabilidade se recomenda ainda quando não se ajuste com rigor e por inteiro ao ideal de justiça.

Compreende-se por prescrição⁵⁸ a 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 autor⁵⁹: “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”.

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, o cumprimento

⁵⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.17.

⁵⁸ O vocábulo prescrição é originário de *praescriptio*, que deriva do verbo *praescribere*, significando “escrever antes”. DUARTE, Nestor. *Código Civil Comentado*. 8.ed. Barueri, SP: Manole, 2014, p.118.

⁵⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 5.

de uma obrigação. 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. A prescrição servirá como extinção ou liberação de vínculos jurídicos entre sujeitos pelo decurso do tempo.

A fluência do prazo prescricional, contudo, pode suspender-se ou interromper-se, conforme também previsto nas normas gerais de direito (ex. art. 240, §1º, do novo CPC, segundo o qual a citação interrompe a prescrição). Acerca da suspensão e interrupção do prazo prescricional, Elody Nassar⁶⁰ esclarece:

A suspensão impede a fluência de prazo em andamento durante o tempo de incidência do fator suspensivo, reiniciando-se, depois, a contagem e somando-se os dois períodos; a interrupção se dá pela ocorrência de fato ou ato que anula o efeito do tempo já decorrido, eliminando a prescrição já iniciada.

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 Elody Nassar⁶¹: “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”.

Ao tratar do prazo decadencial é possível a incidência de uma certeza jurídica, visto que o sujeito, ao permanecer inerte, tem seu direito extinto. Humberto Theodoro Júnior⁶² 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. São os direitos potestativos ou formativos que, por não corresponderem a obrigações do sujeito passivo, podem gerar ações constitutivas, mas não pretensões. Por isso, ações da espécie não são objeto de prescrição. Se a lei lhes impõe algum prazo de exercício, este será decadencial, não prescricional. Só as ações condenatórias (ou executivas) servem ao exercício de pretensões e, por tanto, somente elas recaem sob a força extintiva da prescrição.

No prazo decadencial, a regra geral diz respeito à impossibilidade de suspensão ou interrupção. Com efeito, dispõe o art. 207 do Código Civil que: “salvo

⁶⁰ NASSAR, Elody *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2004. p.92.

⁶¹ NASSAR, Elody *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2004. p.27.

⁶² THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 26.

disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição”.

Considera Nestor Duarte⁶³ que “é de decadência o prazo suposto em ação que se origina simultaneamente com o direito. A exceção à regra é de que os prazos decadenciais não sofrem impedimento, suspensão ou interrupção de seu curso”.

Com esses breves apontamentos acerca dos prazos prescricional e decadencial, cumpre agora analisar qual desses institutos deve ser considerado quando se trata de anulação de ato pela Administração, em que pese a opção do legislador expressa no art. 54, *caput*, da Lei 9784/1999, *ipsis litteris*:

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 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.

4.4 Ato que gera direito para o servidor

Como visto, o legislador ao reportar-se à decadência no dispositivo referido, parece ter optado por considerar, nas relações entre o servidor e a Administração, o vínculo potestativo.

Nada obstante, aquele mesmo dispositivo apresenta indicativos de que tal prazo deveria ser prescricional. O primeiro deles é a regra de que “qualquer medida de autoridade administrativa” configura impugnação à validade de ato.

Tal disposição legal informa que a impugnação em referência está a configurar a interrupção – ou, no mínimo, a suspensão – do prazo para a invalidação do ato ilegal pela Administração. E é certo que, de regra, a suspensão ou interrupção são próprias da prescrição.

⁶³ DUARTE, Nestor. *Código Civil Comentado*. Barueri, São Paulo: Manole, 2014, p. 137.

Nota-se que, em certa medida, até a jurisprudência tem claudicado quanto à aplicação dos institutos. Observe-se o posicionamento do TJDFT quanto ao instituto da prescrição utilizado para anulação do ato administrativo, a seguir:

PROFESSOR DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. GRATIFICAÇÃO EM ATIVIDADE DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA EM TEMPO INTEGRAL AO MAGISTÉRIO - TIDEM. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. BOA-FÉ. INOCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CABIMENTO. 1. A Gratificação em Atividade de Dedicção Exclusiva em Tempo Integral ao Magistério - TIDEM tem natureza *propter laborem* e, por isso, é devida apenas em função do efetivo exercício do cargo e em dedicação exclusiva das atividades de regência de classe, conforme dispõe a Lei Distrital nº 356/92: 2. **Nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, demonstrada a má-fé do administrado, torna-se imprescritível o direito da Administração de anular seus próprios atos.** 3. Comprovado que o servidor, concomitantemente e de forma remunerada, lecionou nas redes pública e particular de ensino, os valores pagos a título da gratificação TIDEM devem ser restituídos ao erário, sobretudo porque a acumulação de regência após a opção expressa pela dedicação exclusiva afasta a alegada boa-fé. 4. Recurso conhecido e não provido. ([Acórdão n.1158920](#), 07093242020188070018, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO 8ª Turma Cível, Data de Julgamento: 20/03/2019, Publicado no DJE: 25/03/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada.)⁶⁴. (grifo nosso).

De fato, ainda que o vínculo entre o servidor e a Administração seja de direito público, o direito do servidor decorrente desse vínculo é dotado de titularidade, pretensão e ação. Tanto que somente terá direito de ação contra a Administração, o servidor perante o qual ela deixar de cumprir obrigação (prestação), dando ensejo ao que anteriormente se denominou “pretensão resistida”.

É necessário, ainda, mencionar outros normativos regedores da relação entre Administração e servidor ou entre Administração e administrados que adotam o prazo prescricional. Um exemplo é a Lei 9873/1999, que “estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências”.

A propósito, o Código de Processo Civil procedeu correção parecida no tocante a ação rescisória, ele previa o prazo decadencial acerca do ajuizamento da ação. No atual Código de Processo Civil o direito de rescindir sentença decorre prazo decadencial de 2 anos.

⁶⁴DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1158920**. Apelante: Edgard Rogerio de Siqueira Vasconcelos. Apelado: Distrito Federal. Relator: Desembargador Diaulas Costa Ribeiro, Distrito Federal, 20 de março de 2019. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>> Acesso em: 05 abr. 2019.

Ademais há uma Medida Provisória estudando alteração de jurisprudência do STJ no tocante a essa questão no âmbito do direito previdenciário, que é a MP 871 de 18 janeiro de 2019. No artigo 25 desta, houve a alteração do artigo 103 *caput* da Lei 8213 de 24 de julho de 1991, que estabelece:

O prazo de decadência do direito ou da ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício, do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício é de dez anos [...] ⁶⁵

O presente trabalho, embora trate de direito administrativo, se refere a essa Medida Provisória, pois o legislador procedeu uma relevante distinção entre direito e ação, que é um conceito importante para diferenciar prescrição de decadência. O que demonstra uma preocupação para o aplicador da norma, pela imprecisão da própria norma jurídica.

Outro exemplo é o Decreto 20910/1932, que também reporta-se a prazo prescricional e vem sendo utilizado como paradigma pela jurisprudência no que se refere a anulação de atos, a fim de garantir estabilidade das relações jurídicas, conforme reproduzido a seguir:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO DE CONHECIMENTO. POLICIAL MILITAR. LICENCIAMENTO EX-OFFICIO. CONSELHO DE ENSINO. DESLIGAMENTO DE CURSO DE FORMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. **PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. VERIFICAÇÃO. DECRETO Nº 20.910/32.** RECURSO IMPROVIDO. 1. Cuida-se de apelação interposta contra sentença proferida em ação de conhecimento, movida por ex-policiaI militar do Distrito Federal, visando a anulação de ato administrativo, consistente no licenciamento, ex-officio, das fileiras da Corporação. **1.1. Em sentença foi reconhecida a prescrição, nos termos do Decreto nº 20.910/32.** 2. A ação que objetiva a declaração de nulidade do ato de licenciamento, ex-officio, de servidor militar, sob alegação de nulidade, regula-se pela prescrição quinquenal prevista nos termos do disposto no artigo 1º do Decreto 20.910/32. 3. Se a ação que visa a declaração de nulidade de ato administrativo, que licenciou o militar das fileiras da PMDF, foi ajuizada somente depois de decorridos mais de 17 (dezessete) anos da edição do ato, o reconhecimento da prescrição é medida que se impõe. 3.1. **Ainda que eventualmente configurada a nulidade do ato, o interesse público impõe a decretação da prescrição do fundo de direito a fim de garantir a estabilidade das relações, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.** 4. Doutrina: "O decurso do tempo, como é sabido, estabiliza certas situações fáticas, transformando-as em situações jurídicas. Aparecem aqui hipóteses da prescrição e da decadência para resguardar o princípio da estabilidade das relações jurídicas. Desse modo, se

⁶⁵BRASIL. Lei Nº 8213, de 24 de julho, de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 30/05/2019.

o ato é inválido e se torna ultrapassado o prazo adequado para invalidá-lo, ocorre a decadência, como adiante veremos, e o ato deve permanecer como estava". (José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 2006, p. 135). 5. Precedente do STJ: "[...]" I. Na forma da jurisprudência, "em se tratando de ação na qual o ex-militar pleiteia sua reintegração ao serviço e, por conseguinte, a concessão de reforma, o termo inicial do prazo prescricional é a data do licenciamento, por se tratar de ato único de efeito concreto" (STJ, AgRg no AREsp 45.362/RS, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/09/2012). II. Hipótese em que o agravante foi licenciado do serviço ativo do Exército em 31/03/82, tendo a ação ordinária sido ajuizada em 09/12/92, ou seja, quando já ultrapassado o prazo prescricional de cinco anos, previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32 [...]" (2ª Turma, Ag.Rg. no REsp. nº 1.318.829/RJ, relª. Minª. Assusete Magalhães, DJe de 25/3/2015) 6. Precedente da Corte: " (...) **O entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça é de que incide o prazo prescricional previsto no Decreto Federal n. 20.910/1932, de cinco anos, em ações contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, mesmo em se tratando de ato administrativo nulo.** Necessário o reconhecimento da prescrição do direito do apelante em requerer a anulação do ato administrativo que o afastou das fileiras da Polícia Militar do Distrito Federal, uma vez que o Decreto Federal n. 20.910/1932 determina que prescrevem em cinco anos as ações contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, e o presente feito foi ajuizado quase vinte e cinco anos após a edição de tal ato. O titular de um direito violado, ainda que decorrente de ato administrativo eventualmente nulo, está sujeito ao prazo prescricional fixado na lei para executar a sua pretensão em face da Administração Pública, em atenção ao princípio da segurança jurídica, previsto no art. 5º da Constituição Federal. Apelação desprovida". (6ª Turma Cível, APC nº 2014.01.1.125950-2, rel. Des. Hector Valverde Santanna, DJe de 24/11/2015, p. 285). 5. Recurso conhecido e improvido. ([Acórdão n.1158848](#), 07073487520188070018, Relator: JOÃO EGMONT 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 20/03/2019, Publicado no DJE: 25/03/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada.)⁶⁶ (grifos não são do original).

Por fim, deve-se trazer à baila a síntese da jurisprudência, sumulada pelo Enunciado nº 85, do STJ, assim redigida:

Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior a propositura da ação.

Nessa medida, na hipótese de anulação de ato gerador de direito para o servidor, tudo indica que o prazo a ser considerado no art. 54, § 2º, da Lei 9784/1999 deve ser o prescricional, que se sujeita por força normativa às regras de suspensão e interrupção.

Essa interpretação, a propósito, está mais consentânea com a defesa do interesse público, na medida em que, sem inobservar o princípio da segurança

⁶⁶DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1158848**. Apelante: Sidney Gonçalves da Silva. Apelado: Distrito Federal. Relator: João Egmont, Distrito Federal, 20 de março de 2019. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>> Acesso em: 05 abr. 2019.

jurídica, permite à Administração mecanismos mais alargados de autotutela. A esse respeito Marçal Justen Filho⁶⁷ considera:

Pode haver uma contraposição entre legalidade administrativa e segurança. A legalidade administrativa significa que todas as ações e omissões da Administração Pública devem ser compatíveis com o direito. Logo, a incompatibilidade do ato praticado pela Administração Pública com o direito conduz a invalidade. Mas a segurança jurídica impõe a manutenção da estabilidade no relacionamento entre os órgãos administrativos e a sociedade. E a confiança legítima conduz o administrado a presumir que a rigorosa observância da legalidade previne a prática de ações e omissões ilícitas. Ou seja, a vigência do princípio da legalidade conduz à presunção de que o ato praticado pela Administração Pública é válido. O desfazimento posterior de um ato, sob a invocação de ilicitude, configura uma contradição invencível: se a Administração Pública está obrigada a observar a lei, nenhum ato ilícito pode ser praticado por ela. Logo, o desfazimento posterior do ato praticado pela Administração Pública sob o fundamento de sua ilicitude destrói a segurança e ofende a confiança legítima.

A propósito, deve-se lembrar que a hipótese é de anulação de ato administrativo, o que pressupõe tratar-se de atos ilegais. Portanto, deveria a Administração estar amparada por mecanismos mais seguros, objetivando extirpar de seu âmbito eventuais ilegalidades e afastar do mundo jurídico tais atos.

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.1245.

CONCLUSÃO

O primeiro capítulo explana o campo de atuação da Administração Pública com o objetivo de bem atender ao interesse social. Ademais, evidencia que há controles de seus órgãos por intermédio de poderes, embora sejam estes limitados. Além disso, demonstra que a Administração deve atuar em correspondência com o que dispõe a norma, ou seja, deve exercer sua função observando o princípio da legalidade.

O segundo capítulo faz uma abordagem sobre atos administrativos, que são aqueles regidos pelo Direito Administrativo, praticados por agentes públicos, com finalidade específica. Também demonstra que os atos devem ser praticados por agente competente, além de apresentar-se com forma definida em lei, finalidade pública e especificar motivo e objeto, quando a norma assim o exigir. Trata, ainda, dos pressupostos que o ato deverá possuir para ter eficácia no mundo jurídico, sob pena de serem anulados posteriormente.

O terceiro capítulo analisa a capacidade que tem a Administração Pública de anular seus próprios atos que estejam viciados. Esta capacidade é inerente ao seu poder de autotutela. A esse respeito, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal considera que poderá a Administração exercer a anulação dos atos que contenham vício uma vez que deles não se podem originar direitos.

Além disso, para que a Administração Pública promova a anulação de atos viciados, ela deverá cumprir prazo ajustado por lei, que tem por fundamento o princípio da segurança jurídica.

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 Civil⁶⁸). 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 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.

Deve-se lembrar que não se trata de ato legítimo que é extinto por conveniência ou oportunidade, trata-se de um ato que fere a norma.

A prática de um ato que não segue o disposto na norma frustra a expectativa dos administrados de que a Administração Pública agirá em conformidade com o princípio da legalidade.

Dessa forma, pelas considerações expostas no presente trabalho, alinhadas com jurisprudência dos Tribunais local e superiores, entende-se que a hipótese de anulação de ato pela Administração Pública decorrente de ilegalidade deveria estar protegida pela prescrição e não pela decadência.

Assim, como contribuição acadêmica, sugere-se a alteração legislativa do art. 54, *caput*, da Lei 9784/1999, de modo a considerar que a não observância do prazo quinquenal para o exercício da autotutela sujeitaria a Administração à prescrição.

⁶⁸ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>.
- BRASIL. *Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro, de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm.
- BRASIL. Lei Nº 8213, de 24 de julho, de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE nº 1088375**. Reclamante: Carlos Eduardo Alvarenga Bezerra. Reclamado: União. Relator: Min. Marco Aurélio, Brasília, 30 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5297844>>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp. nº 1.333.255**. Recorrente: Auto Viação 1001 LTDA. Recorrido: União. Relator: Min. OG. Fernandes, Brasília, 26 de novembro de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1333255_e585b.pdf?Signature=HXRe4Ey8gmtv2uyqjTujgFwetzk%3D&Expires=1554935242&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=00b393a1b415458f32e4d98eae049417>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomadas de Contas Especial nº 4204/2017**. Embargantes: Ozébio Donizete Réquia e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânica e de Material Elétrico de Mogi Mirim, Secretaria do Emprego e relações de trabalho do Estado de São Paulo. Relator: José Mucio Monteiro, Brasília, 6 de junho de 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1876520149.PROC/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOI%20desc/0/%20?uuid=0e90c5a0-5d26-11e9-a331-7b062cb8927f>>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1158848**. Apelante: Sidney Gonçalves da Silva. Apelado: Distrito Federal. Relator: João Egmont, Distrito Federal, 20 de março de 2019. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>> Acesso em: 05 abr. 2019.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1158920**. Apelante: Edgard Rogerio de Siqueira Vasconcelos. Apelado: Distrito Federal. Relator: Desembargador Diaulas Costa Ribeiro, Distrito Federal, 20 de

março de 2019. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>> Acesso em: 05 abr. 2019.

Distrito Federal. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão n.1097083**. Embargante: Juraci Alves Das Chagas. Embargado: IPREV Instituto de Previdência dos Servidores do DF. Relator: Arnaldo Camanho, 18 abr. 2018. Disponível em: < <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em 05 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Jusa Pacheco. *A jurisdição*. Disponível em: <<https://jusadias.jusbrasil.com.br/artigos/507856524/a-jurisdicao?ref=serp>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

DUARTE, Nestor. *Código Civil Comentado*. Barueri, São Paulo: Manole, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HORBACH, Carlos Bastide. *Teoria das nulidades do ato administrativo*. São Paulo: Editora dos tribunais, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MOTTA, João Francisco. *Invalidação dos atos administrativos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

NASCIMENTO, Elyesley Silva do. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

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

SCATOLINO, Gustavo. *Manual didático de direito administrativo*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

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