



**Sofia Pieruccetti Gutierrez**

**O CONTROLE JUDICIAL DO PODER DE AUTOTUTELA  
ADMINISTRATIVA: uma análise da aplicação da  
Súmula 473 do STF**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação de  
Natália Godoy.**

**SÃO PAULO  
2019**

## **RESUMO E PALAVRAS-CHAVE**

**Resumo:** A monografia discute os limites da autotutela administrativa impostos pelo Supremo Tribunal Federal, através da aplicação da Súmula 473 do STF, criada em 1969. O STF possui o dever de controlar judicialmente os atos administrativos unilaterais e arbitrários, sem participação dos interessados, por contrariarem a ordem constitucional democrática vigente. Nesse sentido, a pesquisa demonstra em quais casos o STF julgou a favor do cidadão-administrado, considerando inconstitucional a unilateralidade da revogação de ato administrativo que gerou direitos individuais subsequentes. Foi feita uma análise qualitativa a respeito das decisões, a partir de duas chaves de análise diferentes: (i) análise das revogações/anulações feitas com base na Súmula 473 do STF e (ii) estudo das condições e limites estabelecidos pelo STF para a autotutela administrativa.

**Acórdãos citados:** RE 85002, 89356, RE 93108, RE 100555, RE 100269, RE 113402, RE 116693, MS 20781, RE 158439, AI 524143, RE 452721, AI 710085, AI 627146, RE 594296, AI 712316, RE 250482, RE 466521, RE 593055, RMS 31661.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal - STF; autotutela administrativa; Súmula 473; devido processo legal administrativo, direitos individuais.

## Sumário

1	Introdução.....	4
1.1	Súmula 473 e a autotutela administrativa .....	7
1.2	O devido processo legal administrativo .....	9
2	Metodologia .....	12
2.1	Pergunta de pesquisa .....	12
2.2	Coleta e seleção de acórdãos .....	14
2.3	Análise individual dos acórdãos: método <i>case brief</i> .....	17
2.4	Estudo comparativo dos acórdãos por meio de chaves de análise ....	17
3	Resultados.....	19
3.1	Fluxo de desfazimento do ato administrativo nos casos estudados ..	19
3.1.1	Ato administrativo inicial .....	20
3.1.2	Situação jurídica consolidada .....	22
3.1.3	Desfazimento do ato administrativo .....	22
3.1.4	Controle Judicial da Autotutela Administrativa.....	22
3.2	Conclusões parciais: os critérios estabelecidos pelo STF ao longo do tempo .....	32
3.2.1	Casos antes da promulgação da Constituição de 1988.....	22
3.1.2	Casos após a promulgação da Constituição de 1988 .....	22
4	Considerações Finais .....	38
5.	Referências Bibliográficas.....	41
	ANEXOS .....	43

## 1 Introdução

A presente pesquisa investiga os critérios adotados pelo STF para impor limites ao exercício da autotutela administrativa, a partir do texto da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. O enunciado da Súmula 473 é:

*"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".*

Se, atualmente, o processo administrativo é preceito constitucional, nem sempre foi assim. À época da criação da referida Súmula, na vigência da Constituição de 1967, a garantia ao devido processo legal era limitada somente à esfera penal<sup>1</sup>. A Administração Pública não estava obrigada constitucionalmente a ouvir os interessados, podendo agir de forma unilateral, ainda que em situações já consolidadas com o tempo.

O interesse pelo tema surgiu com essa disparidade entre momentos históricos e suas respectivas Constituições e o conteúdo da Súmula 473, que permanece inalterado desde 1969. Vale ressaltar que o texto constitucional de 1988 passou a exigir a observância do contraditório e ampla defesa, inclusive na esfera administrativa. Entretanto, a Administração Pública, em muitas situações, resiste ao novo paradigma constitucional. Segundo Carlos Ari Sundfeld<sup>2</sup>:

*Então, o que há de fundamental no processo é obrigar quem decide a dialogar com as partes. Não para saber se elas estão de acordo com a decisão. É um diálogo com os argumentos. Por isso que, ao decidir, o juiz precisa motivar*

---

<sup>1</sup> Art. 153, § 15. A lei assegurará ao acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Nesse sentido, "Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção. O texto constitucional de 1988 é o primeiro a conter expressamente o direito ao devido processo legal como obrigatório, englobando os procedimentos cíveis e administrativos, para além da ampla defesa no Processo Penal. Aos litigantes, em processos judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes". Em FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Princípios constitucionais do processo. Revista Trimestral de Direito Público, v. 1, p. 118, 1993.

<sup>2</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 6, n. 23, p. 46, 2007.

*sua sentença. Há, muitas vezes, na Administração Pública, a sensação de que, em situações como essa, não é relevante ouvir as partes. Afinal, a lei já disse o que era preciso, cabendo ao administrador público, que é inteligente e probo, simplesmente aplicá-la. Esse tipo de visão desconhece a complexidade da ordem jurídica, que é enorme, de modo que a verificação de seu sentido para a situação concreta é algo problemático, donde a necessidade de fazê-lo ouvindo os interessados.*

Na presente pesquisa, busco compreender em quais situações o STF age para restringir exercício da autotutela administrativa, estabelecida pela Súmula 473 da Corte. A atuação administrativa que persiste em desconsiderar o controle democrático lembra a máxima “o direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”<sup>3</sup>. Enquanto guardião da Constituição Federal, a partir de 1988, o STF possui o dever de controlar judicialmente os atos administrativos unilaterais e arbitrários, sem participação dos interessados, por contrariarem a ordem constitucional democrática vigente.

Na primeira parte da monografia, apresento temas transversais que serão abordados no capítulo de análise dos casos: a autotutela administrativa estabelecida pela Súmula 473 e o devido processo legal administrativo estabelecido pelo art. 5º, LV<sup>4</sup>, da Constituição Federal de 1988, paradigma que inseriu a processualidade administrativa definitivamente como meio de diálogo entre o Estado e a sociedade.

---

<sup>3</sup> Sobre a expressão, Gilberto Bercovici ensina: “Em 1924, no prefácio da terceira edição de sua obra *Deutsches Verwaltungsrecht* [Direito administrativo alemão], o fundador do direito administrativo moderno na Alemanha, Otto Mayer (1846-1924), ironizou a permanência das estruturas administrativas sob uma nova ordem constitucional, não mais autocrática e monárquica, mas democrática e republicana, com uma frase que se tornaria célebre: “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece” [Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht]. O resultado desta permanência não seria, necessariamente, considerado como algo “natural”. A sobrevivência das antigas estruturas burocrático-administrativas do Estado imperial alemão sob o regime democrático de Weimar foi apontada por vários autores, inclusive, como um dos fatores da crise da própria ordem constitucional republicana”. Em BERCOVICI, Gilberto. *O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.

<sup>4</sup> Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Na segunda parte da monografia, explico a metodologia utilizada, o estudo individual dos acórdãos por meio de fichamentos, e também o estudo comparativo entre os acórdãos de acordo com as chaves de análise escolhidas. Explico como escolhi os casos julgados sob a égide de duas diferentes Constituições, sendo que a Constituição de 1967/1969 não possui a garantia do devido processo legal administrativo.

Na terceira parte, apresento os resultados encontrados através da análise individual dos casos. Busco demonstrar a existência de um fluxo padrão de procedimentos nos casos analisados, que escalam dos entes administrativos ao Poder Judiciário, até chegar por último, ao STF. Mostro que os fatos dos casos analisados estruturam-se em quatro etapas: (1) o ato administrativo inicial, que, quando produz seus efeitos, gera a (2) consolidação de uma situação jurídica em favor do administrado. Depois, o mesmo ente administrativo desfaz o ato administrativo inicial emitido anteriormente, com a (3) revogação ou anulação do ato administrativo inicial, causando um conflito de interesses com a situação jurídica do administrado da segunda etapa. Esse conflito acaba sendo judicializado, e, por fim, (4) o STF reverte a revogação emitida pelo ente administrativo, considerando indevida a atuação unilateral da Administração Pública, seja pela inobservância ao devido processo legal administrativo, seja pela respeito ao direito adquirido de terceiro.

Na quarta parte, após analisar os acórdãos, concluo que os critérios do STF para limitar o exercício da autotutela administrativa se tornaram mais abrangentes após a Constituição de 1988. Aponto que, ao menos com base na fundamentação das decisões analisadas, com o advento do art. 5º, inciso LV, da Constituição de 1988, o STF passou a ter o dever de garantir a observância de um preceito constitucional, o que expandiu o núcleo de direitos fundamentais relacionados ao contraditório e à ampla defesa e observância do devido processo legal.

### 1.1 Súmula 473 e a autotutela administrativa

Em *Passado e Futuro da Súmula do STF*, o autor e Ministro do STF Victor Nunes Leal explica que as súmulas foram adotadas como método destinado a “ordenar melhor e facilitar a tarefa judicante”<sup>5</sup> nos Tribunais do país. A autoridade das orientações disponíveis em súmulas está diretamente ligada ao fato de, em conjunto, constituírem um repertório oficial de jurisprudência que busca *eliminar dúvidas de interpretação*, com precedentes disponíveis a serem invocados pelas partes.

Em 1969, o STF criou a Súmula 473<sup>6</sup>, estabelecendo a autotutela administrativa, ou seja, o poder da Administração Pública para anular e revogar seus próprios atos administrativos, acomodando-os ao interesse público.<sup>7</sup> Posteriormente, o conteúdo da referida súmula foi replicado em alguns diplomas legais, como é o caso do artigo 114 da Lei n. 8.112 de 1990<sup>8</sup>, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, até 1999, quando o texto apareceu novamente, desta vez no artigo 53 da Lei n. 9.784 de 1999,<sup>9</sup> que estabelece normas básicas sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta.

A respeito da autotutela administrativa, Cretella Júnior (1972) destaca a ininterrupta vigilância que a Administração Pública exerce sobre

---

<sup>5</sup> LEAL, Victor Nunes. *Passado e futuro da súmula do STF*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 145, p. 13, jan. 1981. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43387/42051>>. Acesso em: 21 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v145.1981.43387>.

<sup>6</sup> Súmula 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

<sup>7</sup> “Dentro da esfera discricionária que lhe é própria, a administração exerce o policiamento constante sobre seus atos e bens. Atos administrativos devem estar prontos para a imediata atuação no mundo jurídico. A fim de adequar os atos ao interesse público, a administração busca (i) garantir a eficácia do ato, (ii) retificá-lo no que for necessário, quando apresenta erros recuperáveis ou (iii) anulá-los ou revoga-los.” Em CRETELLA JÚNIOR, José. *Da autotutela administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/36520>>. Acesso em: 02 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v108.1972.36520>.

<sup>8</sup> Art. 114. A administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade.

<sup>9</sup> Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

seus atos e bens a fim de acomodá-los ao interesse público<sup>10</sup>, podendo, a depender do caso, acarretar na extinção do ato administrativo:

*"A autotutela pode culminar no desfazimento do ato administrativo, através da anulação ou revogação. Anular é suprimir ou desfazer o ato ilegal. A ilegalidade é o pressuposto necessário de anulação. A anulação é que pode ser provocada por iniciativa de terceiros ou de ofício, a providência para que se retire do mundo jurídico o ato administrativo eivado de ilegalidade. Revogar, por outro lado, é suprimir ou desfazer ato inoportuno, ineficaz ou inconveniente, na ótica da técnica do direito administrativo."*  
(p. 55)

É importante ressaltar que o poder de autotutela administrativa postulado pela Súmula 473 não é ilimitado. A possibilidade de desfazimento do ato administrativo deve observar as situações já consolidadas, os efeitos concretos na esfera dos interesses individuais do administrado, tendo em vista o princípio da presunção de legitimidade e autoexecutoriedade do ato administrativo. É o que afirma Justen Filho (2010, p. 408):

*"Os princípios da autoexecutoriedade e da presunção de legitimidade do ato administrativo vinculam o administrado a cumprir atos estatais defeituosos. A pronúncia do vício do ato administrativo envolve a necessidade de desfazer uma série ampla de situações fáticas derivadas do ato pretensamente válido. As concepções democráticas de Estado impedem a frustração das expectativas legítimas geradas por atos formalmente perfeitos praticados por agentes públicos"*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> "Dentro da esfera discricionária que lhe é própria, a administração exerce o policiamento constante sobre seus atos e bens. Atos administrativos devem estar prontos para a imediata atuação no mundo jurídico. A fim de adequar os atos ao interesse público, a administração busca (i) garantir a eficácia do ato, (ii) retificá-lo no que for necessário, quando apresenta erros recuperáveis ou (iii) anulá-los ou revoga-los." Em CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/36520>>. Acesso em: 02 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v108.1972.36520>.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 408.

## 1.2 O devido processo legal administrativo

O ato administrativo é o “resultado de uma atividade desenvolvida através do processo”, que deve estar presente em todas as manifestações da Administração Pública.<sup>12</sup> O processo é necessário para que os direitos dos cidadãos não sejam atingidos pelo Estado, sob pena de invalidade do ato praticado. A Ministra Carmen Lúcia, no artigo denominado *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo*<sup>13</sup>, argumenta que o princípio do devido processo legal impõe limites formais, para não “adentrar o patrimônio jurídico protegido de alguém”, assim como limites materiais, por controlar “o conteúdo das decisões administrativas e a impositividade de sua prática justa e adequada ao sistema jurídico”.

No Brasil, ainda que o princípio do devido processo legal esteja constitucionalmente previsto desde a Constituição de 1824<sup>14</sup>, a relevância atual do processo administrativo democrático ocorreu somente com a promulgação da Constituição da República de 1988, com sua inclusão no rol de direitos fundamentais assegurados pelo Estado. A amplitude do direito contido no artigo 5º, LV, era inédita no ordenamento jurídico brasileiro, abarcando o devido processo legal na esfera administrativa, ao lado da penal e cível.

---

<sup>12</sup> “O processo administrativo ocupa hoje posição de destaque na teoria do Direito Administrativo. Há quem sustente que atualmente, num Estado Social e Democrático de Direito, o processo administrativo seja mesmo o conceito central do Direito Administrativo, ocupando o espaço que foi reservado durante muito tempo ao ato administrativo. O ato administrativo, tal qual concebido pela doutrina clássica do Direito Administrativo, tornou-se insuficiente para explicar todas as manifestações da Administração Pública, que aumentaram de modo notável com o advento do chamado Estado Social de Direito. Daí a crescente relevância do processo administrativo, fenômeno presente em toda manifestação da função administrativa, independentemente da natureza do ato final produzido no seu exercício. O ato administrativo é o resultado de uma atividade que se desenvolve através do processo administrativo”. Em DE MELLO, Rafael Munhoz. *Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, p. 84, 2002.

<sup>13</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro*, em *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

<sup>14</sup> No Brasil, o constitucionalismo positivo albergou o princípio do devido processo legal (conquanto sem a utilização da expressão), desde a Carta de Lei Imperial, de 25 de março de 1824. Esta dispunha, em seu art. 178, inciso 11, que “ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, por virtude de lei anterior, e na forma por ela prescrita”. Em ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro*, em *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 136, p. 20, out./dez. 1997

O devido processo legal administrativo é, na verdade, um conjunto de garantias. No que se refere ao contraditório, por exemplo, a manifestação da parte nos autos não basta. É necessário conferir, além da oitiva dos interessados, a efetividade da contradita, mesmo em fase de recurso.<sup>15</sup>

Quanto ao princípio da ampla defesa, o interessado tem direito de conhecer exatamente o que se afirma contra seus interesses (direito de ser informado), direito de ser ouvido (de argumentar e arrazoar). Ainda, o interessado também possui o direito a patrocínio profissional de advogado, mesmo no âmbito do processo administrativo. Outro direito decorrente do devido processo legal administrativo é o direito de produzir provas, na forma que seja juridicamente correta.<sup>16</sup>

A fim de compreender a aplicação da Súmula 473 em 2019, vale ressaltar a diferença entre o paradigma constitucional da criação da súmula (Constituição Federal de 1967) e o atual, a Constituição Federal de 1988. Em essência, são dois textos com objetivos e motivações incompatíveis, vez que a Constituição de 1988 elenca como principais objetivos valores como democracia e participação social, além de subordinar a atuação administrativa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>17</sup> Uma série de regras foram estabelecidas de forma a regular a atividade administrativa e fortalecer as garantias do cidadão.

---

<sup>15</sup> Como decidido pelo Min. Gilmar Mendes, no RMS 31661: "Não é outra a avaliação do tema no Direito Constitucional Comparado. Apreciando o chamado "Anspruch auf rechtliches Gehör" (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o de informação sobre o objeto do processo, mas, também, o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar" (p. 8).

<sup>16</sup> Segundo Carmen Lúcia, "para a comprovação de seus argumentos e razões, tem ele o direito de produzir provas, na forma juridicamente aceita. É certo que, no julgamento de casos submetidos a seu exame, o Poder Judiciário brasileiro não se abstém de verificar o que seja a defesa ampla e a alegação de necessidade de provas, declinando quando sejam elas dispensáveis ou meramente protelatórias, o que não se inclui na definição normativa do princípio. Todavia, o Poder Judiciário tem sido extremamente rigoroso na observância dessa garantia, vez que ela informa o princípio do devido processo legal, assegurando a sua eficácia jurídica plena". Em ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro, em Revista de informação legislativa, v. 34, n. 136, p. 20, out./dez. 1997.

<sup>17</sup> Art. 37, caput, CF 1988, caput: 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.

Por tal incompatibilidade entre a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988, alguns juristas descartam totalmente a aplicabilidade da Súmula 473,<sup>18</sup> argumentando que o pressuposto da súmula é que as nulidades do direito administrativo são absolutas, e, por consequência, jamais seriam capazes de gerar direito. A legalidade contemporânea vai à direção oposta, pois reconhece que atos administrativos, ainda que passíveis de anulação ou revogação, são capazes de gerar direitos e compromissos protegidos pela segunda parte da Súmula 473: “A administração pode anular seus próprios atos (...); ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”, tendo em vista que a Administração Pública deve se esforçar para sanear, convalidar<sup>19</sup> atos administrativos e assumir compromissos.

Nesse sentido, a importância do processo administrativo para o Estado Democrático de Direito fundamenta-se na instrumentalização do processo como meio de controle e participação na função administrativa, permitindo que a formação dos atos administrativos seja permeável aos *inputs* dos cidadãos-administrados. Dessa maneira, o estudo da dinâmica (mediada pelo Supremo Tribunal Federal) entre Administração Pública e diferentes setores, como a sociedade civil, servidores públicos e empresas ajuda a identificar possíveis áreas problemáticas de entes administrativos, após comparar casos que o STF interferiu na esfera da autotutela administrativa e decidiu em favor dos administrados em geral.

---

<sup>18</sup> Artigo do JOTA, por Egon Bockmann Moreira, *Súmula 473: é hora de dizer adeus*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/sumula-473-e-hora-de-dizer-adeus-01102019>. Acesso em 19.10.2019.

<sup>19</sup> Nesse sentido, a Lei de Processo Administrativo traz, em seu art. 55: Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

## **2 Metodologia**

### **2.1 Pergunta de pesquisa**

Tendo em vista o panorama apresentado na introdução, esta pesquisa estudou decisões nas quais o STF reconheceu como indevida a atuação da Administração Pública para anular ou revogar seus próprios atos administrativos, intervindo para proteger direito dos administrados. O objetivo é captar mudanças na interpretação dada à Súmula 473 pelo STF, desde a criação do enunciado, em 1969, até o ano de elaboração desta monografia, 2019.

O recorte utilizado foi no sentido de compreender em quais casos o STF, na interpretação da Súmula 473, decide de forma favorável ao administrado. Isto é, os casos selecionados são exemplos de situações que o STF julgou que o desfazimento de determinado ato administrativo era indevido, seja por violar algum direito adquirido do cidadão-administrado, seja por defeitos formais, como a ausência do processo administrativo. Com o tempo e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública passou a ser vinculada constitucionalmente a princípios democráticos que exigem a observância do devido processo legal. Dessa forma, a hipótese é que a jurisprudência do STF foi alterada em razão da superveniência de uma nova Constituição e de Leis sobre Processo Administrativo<sup>20</sup>. Entretanto, já que o conteúdo da Súmula em si não foi modificado desde 1969, imagino que a transformação constitucional interpretada pela jurisprudência não foi acompanhada por uma alteração do enunciado da súmula. Acredito que o estudo demonstrará esse descompasso entre o texto sumulado e a jurisprudência da Corte.

Sendo assim, a pergunta de pesquisa central da monografia é: *“quais critérios adotados pelo STF para intervir no exercício da autotutela da Administração Pública em favor do administrado, na aplicação da Súmula*

---

<sup>20</sup> Lei n. 9.784 de 1999, que regula o processo administrativo. Além disso, os Estados e Municípios também possuem competência para regular sobre os processos administrativos no âmbito estadual e municipal, por exemplo, no Estado de São Paulo há a Lei n. 10.177, de 1998, e, no Município de São Paulo, há a Lei n. 14141, de 2006.

473?”. O objetivo é compreender melhor o controle judicial do poder de autotutela administrativa realizado pelo STF.

Para orientar o trabalho, elaborei subperguntas de pesquisa que refletem sobre os dois critérios de comparação entre decisões que, como explico mais adiante, adotei para sistematizar os resultados da pesquisa, que são: (a) Revogação/anulação de atos administrativos com base na Súmula 473 do STF, e (b) Critérios adotados pelo STF para limitar a autotutela administrativa. As subperguntas são:

a. Revogação/anulação de atos administrativos com base na Súmula 473 do STF:

- Nos casos estudados, quais atos administrativos foram revogados pela Administração Pública? Quais os efeitos que esses atos administrativos geraram concretamente? Quais foram as situações jurídicas consolidadas?

- Quais as justificativas dadas pela Administração Pública para o desfazimento unilateral de atos administrativos?

b. Critérios adotados pelo STF para limitar a autotutela administrativa:

- No período anterior a 1988, ainda na vigência da Constituição autoritária de 1967, como o STF estabelecia limites e condições para o exercício da autotutela administrativa?

- Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como o STF buscou compatibilizar o entendimento anterior da Súmula 473 com o advento do art. 5º, LV?

- Quais foram as principais mudanças de entendimentos do STF ao longo do período estudado (1969-2019)?

Depois, no desenvolvimento da pesquisa, percorri as seguintes etapas: coleta e seleção de acórdãos, análise individual de cada decisão por meio do método *case brief* e análise comparativa dos acórdãos.

## 2.2 Coleta e seleção de acórdãos

Os acórdãos foram coletados no *site* do STF, através da base de jurisprudência<sup>21</sup>. Como critério para delimitar a amostra inicial, optei pelo recorte temático da Súmula 473, pois a intenção da pesquisa é compreender o histórico de interpretação do STF ao julgar casos de exercício indevido da autotutela administrativa. Para selecionar todos os acórdãos com menção à Súmula 473, utilizei a chave de busca “*SUMSTF-000473 OU (SUM-000473 ADJ6 STF)*”, gerada após selecionar os campos “Legislação”, “Súmula do Supremo Tribunal Federal” e “473” na ferramenta de pesquisa livre de jurisprudência. Ao final, 212 acórdãos foram coletados nessa fase.

O primeiro recorte realizado foi de adequação à pergunta de pesquisa, a fim de filtrar as decisões favoráveis ao administrado, ou seja, casos que o STF interviu no poder de autotutela administrativa para proteger algum direito constitucional.

O processo de refinar escolhas metodológicas, como é comum na pesquisa empírica, foi de tentativa e erro. Uma dificuldade era estabelecer um único critério para analisar dois momentos constitucionais muito distintos: (i) o da Constituição de 1967, que sequer reconhecia a necessidade da Administração Pública respeitar o devido processo legal administrativo; e (ii) a Constituição de 1988 que garante expressamente o direito ao contraditório e ampla defesa. Por serem momentos tão opostos, constitucionalmente falando, já que sequer existia o direito ao devido processo legal administrativo, dois recortes foram adotados considerando tais diferenças:

- a. Acórdãos julgados na vigência da Constituição de 1967: casos que, ainda que não existisse a garantia constitucional ao devido processo legal administrativo, também foram julgados pelo STF no sentido decidir favoravelmente aos administrados. Decisões que,

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 18.11.2019.

de alguma forma, impuseram limites à atuação unilateral da Administração Pública e protegeram os interesses dos administrados.

Acórdãos selecionados: RE 85002, 89356, RE 93108, RE 100555, RE 100269, RE 113402, RE 116693.

b. Acórdãos julgados após a promulgação da Constituição de 1988: casos que o STF reconheceu que a atuação da Administração Pública ofendeu a garantia constitucional do devido processo legal administrativo, conforme art. 5º, inciso LV, CF88.

Acórdãos selecionados: MS 20781, RE 158439, AI 524143, RE 452721, AI 710085, AI 627146, RE 594296, AI 712316, RE 250482, RE 466521, RE 593055, RMS 31661.

Os casos excluídos apesar de mencionarem a aplicação da Súmula 473, foram considerados irrelevantes pelos seguintes motivos:

<b>Processo</b>	<b>Data</b>	<b>Motivo da Exclusão</b>
RE 81.507	19.9.1975	Decisão em que o STF restabeleceu alvará de funcionamento de estabelecimento comercial, emitido e posteriormente revogado pela Prefeitura Municipal de Maringá.  Discussão em torno do erro de fato na motivação do ato administrativo revogatório. A Administração Pública falhou não por ter interferido em direito adquirido por particular ou por não ter ouvido as partes, mas por um erro técnico, que não guarda relação com a pesquisa.
RE 94.383	15.09.1981	Decisão favorável à Administração Pública. A revogação de ato administrativo já consolidado (cassação de alvará de construção) foi considerada legítima pelos ministros, pois, no caso concreto, havia uma restrição legal ao direito de construir que não foi observada pela recorrente.
RE 163301	21.10.1997	Caso excluído por não se tratar de violação ao devido processo legal entre a Administração Pública e administrados, mas sim de erro formal no acórdão recorrido, proferido na primeira instância, o que escapa ao tema da pesquisa.

*Tabela 1: Casos excluídos da amostra.*

No total, foram escolhidos 18 acórdãos, dispostos a seguir:

<b>PROCESSO</b>	<b>DATA DE JULGAMENTO</b>	<b>CRITÉRIO DE RELEVÂNCIA</b>
RE 85002	01/06/1976	CRITÉRIO A Antes da Constituição Federal de 1988 (6 casos)
RE 89356	10/08/1978	
RE 100555	18/06/1984	
RE 100269	28/09/1984	
RE 113402	17/06/1988	
RE 116693	27/09/1988	
MS 20781	16/10/1992	CRITÉRIO B Depois da Constituição Federal de 1988 (12 casos)
RE 158439	30/08/1994	
AI 524143	18/03/2005	
RE 452721	22/11/2005	
AI 710085	03/02/2009	
AI 627146	31/08/2010	
RE 594296	31/10/2011	
AI 712316	08/05/2012	
RE 250482	26/06/2012	
RE 466521	07/08/2012	
RE 593055	07/08/2012	
RMS 31661	10/12/2013	

*Tabela 2: Seleção de Acórdãos por Critério de Relevância*

### **2.3 Análise individual dos acórdãos: método *case brief***

Para não perder de vista as nuances de cada caso, estudei os acórdãos individualmente a partir do método *case brief*. De acordo com Duran (2015)<sup>22</sup>, existem três elementos na decisão judicial que revelam a orientação construída por um órgão julgador: os fatos, o raciocínio e a decisão. Para compreender tais elementos e identificar padrões na amostra selecionada, o preenchimento de uma ficha pré-estabelecida, com elementos comuns, foi útil para a fase seguinte da pesquisa, que compara as diferentes decisões judiciais. Trata-se de um “trabalho criativo”, para utilizar a expressão da autora, uma reconstrução realizada através do fichamento de uma seleção da jurisprudência.

Procedeu-se, então, à análise de ementas e inteiro teor de decisões judiciais sobre um mesmo tema. Os elementos do fichamento foram escolhidos de forma a fornecer facilmente uma série de dados relevantes para a pergunta de pesquisa. São eles: (i) classe processual e número de identificação; (ii) data de julgamento; (iii) partes; (iv) ementa; (v) ato administrativo inicial<sup>23</sup>; (vi) justificativa da Administração Pública para anulação/revogação do ato administrativo inicial; (vii) efeitos concretos do ato administrativo inicial na esfera particular; (viii) fundamentos principais de cada voto. Todos os fichamentos produzidos para a elaboração desta monografia encontram-se anexados no Anexo 1.

### **2.4 Estudo comparativo dos acórdãos por meio de chaves de análise**

Depois dos fichamentos, passei a olhar especificamente para os dois eixos de análise principais da pesquisa, que são (a) revogação/anulação de atos administrativos com base na Súmula 473 do

---

<sup>22</sup> DURAN, Camila Villard. Como ler decisões judiciais. Ejur Participativo Direito FGV, 2015. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4213553/mod\\_resource/content/1/DURAN.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4213553/mod_resource/content/1/DURAN.pdf). Acesso em: 17.02.2020.

<sup>23</sup> Para os efeitos desta pesquisa, o ato administrativo inicial é aquele que, após formalização, gera efeitos concretos em esfera particular. Como no caso do RE 113402, o ato administrativo inicial foi o que reformou soldado da Polícia Militar de Minas Gerais, concedendo vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. Outro exemplo é do RE 89356, cujo ato administrativo inicial foi a averbação de “habite-se” no Registro de Imóveis, referente a blocos de conjunto residencial.

STF e (b) critérios adotados pelo STF para intervir no poder de autotutela da Administração Pública.

Na chave de análise "a", o objetivo é compreender quais práticas administrativas de revogação ou anulação unilateral chegam ao STF. Serão analisados elementos dos casos concretos, como o tipo de ato administrativo emitido, quais as justificativas da Administração Pública para desfazê-lo e por qual ente administrativo. Já que todos os casos analisados no recorte da pesquisa foram julgados de maneira favorável ao cidadão, pretende-se descobrir padrões nas atuações administrativas consideradas inidôneas pelo STF.

Na chave de análise "b", busca-se refletir sobre o controle judicial do exercício da autotutela administrativa. Isto é, verificar em quais situações o STF, órgão máximo do Poder Judiciário no Brasil, teve de intervir no poder de autotutela da Administração Pública, comandada pelo Poder Executivo. O objetivo desta etapa é verificar quais direitos são resguardados e quais marcos legais mais utilizados.

### **3 Resultados**

#### **3.1 Fluxo de desfazimento do ato administrativo nos casos estudados**

Após o fichamento individual dos acórdãos, que constam no Anexo I, busquei verificar padrões entre revogações de atos administrativos nos casos estudados. Os resultados da pesquisa demonstraram que existe um “fluxo” comum de desfazimento dos atos administrativos nos casos analisados, indexados à Súmula 473.<sup>24</sup> O histórico processual dos casos passa de entes administrativos ao Poder Judiciário, até chegar, por último, ao STF, que cancela a revogação feita pelo ente administrativo.

No presente capítulo, mostro que os fatos dos casos analisados estruturam-se em quatro etapas: (1) o ato administrativo inicial, que, quando produz seus efeitos, gera a (2) consolidação de uma situação jurídica em favor do administrado. Depois, o mesmo ente administrativo desfaz o ato administrativo inicial emitido anteriormente, com a (3) revogação ou anulação do ato administrativo inicial, causando um conflito de interesses com a situação jurídica do administrado da segunda etapa. Esse conflito acaba sendo judicializado, e, por fim, (4) o STF reverte a revogação emitida pelo ente administrativo, considerando indevida a atuação unilateral da Administração Pública, seja pela inobservância ao devido processo legal administrativo, seja pela respeito ao direito adquirido de terceiro. Nos casos, o STF determinou o restabelecimento do ato administrativo inicial<sup>25</sup>.

Identificamos quatro etapas desse fluxo, ilustradas a seguir:

---

<sup>24</sup> Como exceção que não se encaixa no “fluxo de atos administrativos”, o caso RE 93108 não possui um ato administrativo inicial que gerou uma situação concreta, mas sim o indeferimento de processos administrativos no âmbito da Municipalidade de São Paulo.

<sup>25</sup> Existem dois tipos de decisão que produzem esse mesmo resultado: (i) quando o ente administrativo é quem aciona o STF em busca de reverter decisão favorável ao administrado, e o STF decide pela manutenção da decisão, e (ii) quando é o administrado que aciona o STF em busca de reverter decisão favorável ao ente administrativo, e o STF acata o pedido.

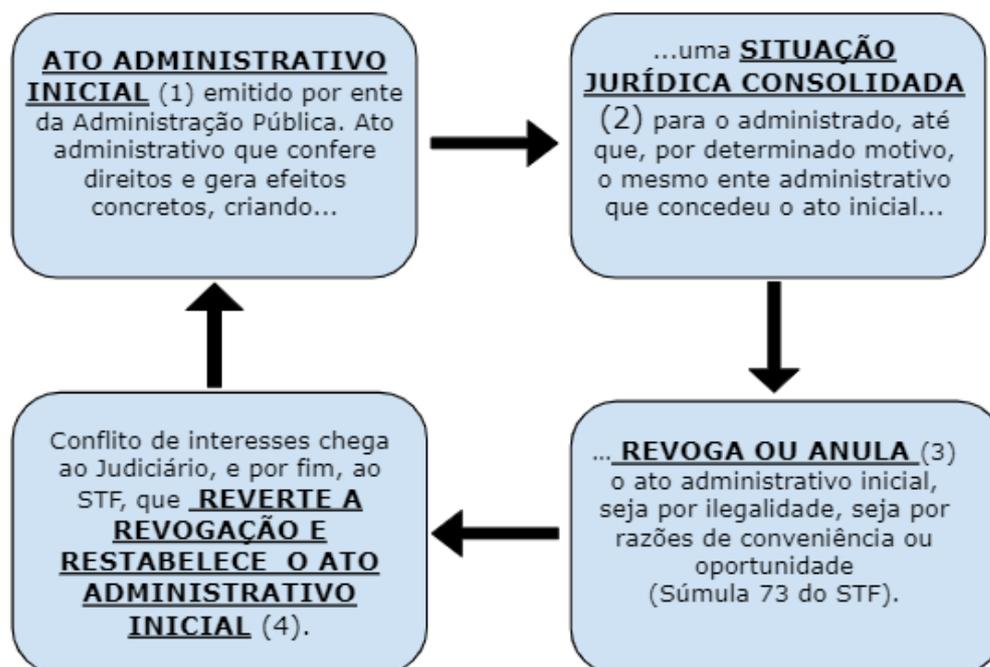


Gráfico 1: Fluxo padrão de procedimentos nos casos estudados

### 3.1.1 Ato administrativo inicial

O ato administrativo inicial retratado na etapa 1<sup>26</sup> é aquele que gera efeitos na esfera particular do administrado interessado, consolidando uma situação jurídica. Como os atos administrativos representam todos os atos praticados no exercício da função administrativa, encontramos uma variedade de atos administrativos iniciais, como um ato de nomeação de concursados para o cargo de defensores públicos<sup>27</sup>, ato administrativo de registro de diploma de conclusão de curso universitário no Ministério da Educação e Cultura<sup>28</sup>, e ato de transferência de militares para reserva<sup>29</sup>. Abaixo, vejamos quais tipos de ato administrativo foram encontrados na pesquisa:

<b>NOMEAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO</b>	RE 100555, MS 20781, RE 452721, RE 593055.
-------------------------------------	--

<sup>26</sup> A etapa 1 do fluxo foi mapeada em tabela que consta no Anexo 2 da monografia, que mapeou os atos administrativos iniciais em cada caso analisado.

<sup>27</sup> RE 452721, julgado em 22.11.2005.

<sup>28</sup> RE 116693, julgado em 27.09.1988.

<sup>29</sup> RE 158439, julgado em 30.08.1994.

4 casos	
<b>APOSENTADORIA</b> 4 casos	RE 100269, RE 158439, RE 250482, AI 710085.
<b>CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PRODUÇÃO SUPLEMENTAR (GPS)</b> 3 casos	AI 524143, AI 627146, AI 712316.
<b>ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO</b> 1 caso	RE 85002.
<b>AVERBAÇÃO DE ALVARÁ DE HABITAÇÃO ("HABITE-SE")</b> 1 caso	RE 89356.
<b>ATO DE REFORMA DE POLICIAL MILITAR</b> 1 caso	RE 113402.
<b>REGISTRO DE DIPLOMA UNIVERSITÁRIO</b> 1 caso	RE 116693.
<b>ADICIONAL DE QUINQUÊNIO PARA SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL</b> 1 caso	RE 594296.
<b>RESOLUÇÃO SUDENE<sup>30</sup></b> 1 caso	RMS 31661.

*Tabela 3: Tipos de ato administrativo inicial.*

<sup>30</sup> No RMS 31661, o ato administrativo inicial foi a Resolução 10.763/1992 da SUDENE, que considerou o projeto da recorrente para a implantação de unidade industrial destinada para a fabricação de ferroligas, no município de Rosário/MA, como de interesse para o desenvolvimento do Nordeste e, conseqüentemente, merecedor da colaboração financeira do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), com a possibilidade de emissão de debentures em garantia da dívida contraída.

A respeito do interessado no ato administrativo inicial, na maior parte dos casos, o administrado é um servidor público, em atividade ou aposentado. Na categoria denominada "cidadão comum", temos o caso de anulação de diploma. Vejamos:

<b>EMPRESAS</b> 3 casos	RE 85002, RE 89356, RMS 31661.
<b>SERVIDORES PÚBLICOS</b> 10 casos	RE 100555, RE 113402, MS 20781, AI 524143, RE 452721, AI 710085, AI 627146, RE 594296, AI 712316, RE 466521, RE 593055.
<b>APOSENTADOS</b> 4 casos	RE 100269, RE 158439, RE 250482, AI 710085.
<b>CIDADÃO COMUM</b> 1 casos	RE 116693, AI 710085

*Tabela 4: Categorias de administrados interessados.*

### 3.1.2 Situação jurídica consolidada

Na etapa 2 do fluxo<sup>31</sup>, os atos administrativos passam a gerar os efeitos concretos do ato administrativo inicial, constituindo, assim, uma situação jurídica consolidada na interpretação do STF. É importante avaliar a repercussão do ato administrativo na esfera dos interesses individuais, que podem configurar situações fáticas extremamente difíceis de desfazer.

Por exemplo, caso do RE 85002, a Prefeitura de São Paulo concedeu licença para a construção de blocos de condomínio ao requerente, o empreendedor Antônio Paulella, que iniciou as obras, contratou a equipe de profissionais necessários para realizar a construção do condomínio, vendeu os apartamentos na planta. Entretanto, do requerimento da licença até seu deferimento pela Prefeitura de São Paulo, a lei de obras vigente – Lei 7.805, de 1º de outubro de 1972 – foi revogada com a promulgação da nova lei de

<sup>31</sup> A etapa 2 do fluxo foi mapeada em tabela que consta no Anexo 2 da monografia, que mapeou os efeitos concretos do ato administrativo inicial em cada caso analisado.

obras, a Lei 8.001, de 24 de dezembro de 1973<sup>32</sup>. Essa série de atos ocorreu de acordo com a seguinte linha do tempo<sup>33</sup>:

<b>1º de outubro de 1972</b>	<b>Outubro de 1973</b>	<b>24 de dezembro de 1973</b>	<b>17 de janeiro de 1974</b>
Promulgação de Lei 7.805	Requerimento da licença	Promulgação da Lei 8.001	Deferimento da Licença

Tabela 5: Linha do tempo dos atos administrativos do RE 85002.

O artigo 48 da Lei 8.001/1973 determinava que os pedidos de licença de construção protocolados na vigência de lei anterior podiam ser decididos em conformidade com essa legislação. Por isso, o STF entendeu que não cabia à Administração Pública anular tal licença, ato administrativo gerador de consequências na realidade concreta, sendo descabida a alegação de descumprimento da norma municipal que entrou em vigor após o protocolo de requerimento para obtenção de licença. O direito subjetivo protegido pela decisão judicial foi o direito de propriedade, conforme observado no voto do Relator, Min. Moreira Alves:

*"No caso, não há mais simples faculdade jurídica que pode ser exercitada porque o ato administrativo da autorização declarou a inexistência de qualquer restrição a esse exercício; existe, sim, um direito subjetivo – o direito de propriedade sobre o que já se constituiu – integrado no patrimônio de seu titular. (...) Por isso mesmo, não se pode admitir, sequer, que o Poder Público, nessa hipótese, tenha a possibilidade de revogar a autorização, indenizando, a posteriori, os danos decorrentes da demolição. E não se pode admitir isso, porque, assim, se estaria violando o disposto no parágrafo 22 do artigo 153 da Constituição Federal que assegura o direito de propriedade, salvo os casos de desapropriação, mediante prévia e justa indenização em dinheiro". Grifos nossos (p. 8)*

<sup>32</sup> A Lei 8001/1973 determinou que a Avenida República do Líbano, na cidade de São Paulo não faria mais parte da zona de uso predominantemente residencial (Z-2) para integrar a categoria Z-1, isto é, zona de uso estritamente residencial, circunstância que implicaria no indeferimento ad pretensão.

<sup>33</sup> Organizada de acordo com as informações disponíveis no acórdão do RE 85002.

Identificamos cenários que o STF considera como merecedores de proteção, como (a) casos cujo ato administrativo inicial perdurou por um período extenso de tempo até ser revogado<sup>34</sup>; (b) casos cujo ato administrativo revogatório interferiu nos vencimentos de servidor público, em atividade<sup>35</sup>, ou aposentado<sup>36</sup>; (c) casos cujo ato administrativo revogatório cancelou concurso/nomeação de cargo público.<sup>37</sup>

Encontrei no universo de pesquisa três casos do tipo “a”, que se caracterizam por ter o decurso do tempo como fundamento principal da decisão ser favorável aos administrados. O exemplo mais extremo dessa hipótese é o caso do RE 100269, julgado em setembro de 1984, interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte contra um serventuário de Justiça aposentado, Sr. Paulo Nabor de Azevedo. O ato administrativo inicial foi de majoração dos vencimentos da aposentadoria, em consequência de reforma judiciária que elevou a comarca de Natal à 3ª entrância. Após dezoito anos, o Estado anulou tal majoração, incorrendo em violação ao direito adquirido do autor, segundo o voto do Min. Néri da Silveira:

*"No caso concreto, teve a Administração do Estado, em 1959, como aplicável ao recorrido, então já aposentado, desde 1941, esse diploma local, revisando seus proventos, desde aí, de conformidade com a metade dos vencimentos de Promotor de Justiça de Natal. Não seria possível admitir que, a 24.10.1977, reexaminando a interpretação dada à matéria, anulasse a decisão administrativa de 1959, por concluir que a Lei estadual 2.382 de 1959, em realidade, não podia favorecer a revisão dos proventos do recorrido, com base na nova situação da comarca. Cuida-se, aí, de conclusão da Administração, acerca de má interpretação da lei, feita em 1959, que mandava aplicar a Lei 2.382 à situação do requerente. Seria admitir a inteira incerteza e*

---

<sup>34</sup> Como nos casos: RE 100269 – situação perdurou por 18 anos até ser unilateralmente desfeita pela Administração Pública, RE 113402 – 12 anos, RE 116693 – 6 anos.

<sup>35</sup> Como nos casos: RE 100555, RE 113402, MS 20781, AI 524143, RE 452721, AI 710085, AI 627146, RE 594296, AI 712316, RE 466521, RE 593055.

<sup>36</sup> Como nos casos: RE 100269, RE 158439, RE 250482.

<sup>37</sup> Como nos casos: RE 10055, MS 20781 e RE 452.721

*instabilidade nos efeitos do ato administrativo, ao longo do tempo.” Grifos nossos (p. 22).*

O raciocínio jurídico adotado no RE 100269 considera que a situação não poderia ser desconstituída sem grave dano, tendo em vista que o decurso do tempo pode gerar direitos, “quando de seu decurso resulta a verossimilhança de que existe um direito.”<sup>38</sup> Dessa forma, se uma situação se estabiliza ao longo dos anos, sem ser contestada, é possível presumir que a situação está de acordo com o direito. De acordo com o STF, isso é consequência da presunção de legitimidade da atividade administrativa, vez que “se o ato tem aparência regular e originou direito subjetivo, não pode a revogação ter efeitos.”<sup>39</sup>

Os casos tipo “b” são os mais numerosos, relacionados aos direitos dos servidores públicos, em atividade ou aposentados. Por exemplo, RE 466.521, julgado em 07.08.2012, de relatoria do Min. Dias Toffoli, traz a tese que o ato da Administração que repercute no campo dos interesses individuais dos servidores deve ser precedido de procedimento administrativo adequado. A situação fática do caso era a de pagamento indevido a servidor. O Ministro Relator considerou legítima a persecução do Estado ao ressarcimento do valor indevidamente recebido. Entretanto, no voto, ressaltou a garantia constitucional da ampla defesa e contraditório, que se aplica também à relação servidor público-Administração Pública e possui natureza processual:

*“É vedado à Administração a seu arbítrio, fixar unilateralmente o quantum devido e, de pronto, proceder aos descontos, privando o servidor do exercício de seu direito à ampla defesa e contraditório. Reafirmando a garantia constitucional, este órgão fracionário tem orientação sedimentada em julgados precedentes quanto ao direito do estado de reverter aos cofres públicos o desembolso decorrente de medida liminar considerada insubsistente após o julgamento de mérito do mandamus no qual foi concedida,*

---

<sup>38</sup> Ministro Néri da Silveira, no RE 100269, citando Andreas Von Thur. Página 21 do acórdão.

<sup>39</sup> Ministro Néri da Silveira, no RE 100269, citando o Ministro Oroszimbo Nonato (Revista de Direito Administrativo, vol. 52, p. 246, segundo o voto do Ministro). Página 22 do acórdão.

*condicionando-o ao devido processo legal, pressuposto indeclinável da observância dos princípios regeadores da Administração Pública” (p. 10)*

Os casos tipo “c” somaram quatro no total, que versam situações de cancelamento de nomeação em concurso público. No caso do RE 100555, julgado em 18.06.1984, por exemplo, os recorridos eram funcionários municipais que foram afastados de seus respectivos cargos quando já empossados, devido anulação dos concursos por irregularidades. Os servidores obtiveram a sentença concessiva de segurança que tornou sem efeito o ato anulatório do concurso, que garantiu-lhes o exercício dos cargos em que haviam se investido. Na ocasião, após recurso impetrado pela Prefeitura Municipal de Campos, o STF decidiu que a referida sentença concessiva de segurança não diverge da Súmula 473, mesmo considerando indispensável o prévio processo administrativo, com a observância do procedimento correto, para legitimar a anulação de concurso e posterior desfazimento da nomeação dos concursados, já empossados, conforme voto do Min. Rafael Meyer:

*“Não se negou, nesse julgado, a faculdade que tem a Administração de anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais. O desfazimento do concurso, por nulo, já empossados os concursos, exige um procedimento em que se faculte a defesa dos interessados. Esta razão, não abrangida no verbete, goza, aliás, de tranquila aceitação na jurisprudência, pois já se tratava, pelo menos, de uma situação aparentemente legítima” (p. 4).*

### 3.1.3 Desfazimento do ato administrativo inicial

Na etapa 3<sup>40</sup>, não obstante os efeitos do ato administrativo inicial, a mesma Administração Pública adota posicionamento contrário e procede à revogação ou anulação do ato. Para legitimar esse tipo de atuação perante o STF, a Administração Pública invoca a Súmula 473 da Corte, que permite a anulação do ato administrativo, em casos de ilegalidades, como também a revogação, por motivos de conveniência e oportunidade.

Verifica-se que a maior parte dos conflitos advém de atos gerados pela Administração Pública Estadual, conforme tabela abaixo:

<b>MUNICÍPIOS</b> 4 casos	RE 85002 (Prefeitura Municipal de São Paulo), RE 89356 (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro), RE 100555 (Prefeitura Municipal de Campos), AI 710085 (Instituto de Previdência de Santo André) <sup>41</sup> .
<b>ESTADOS</b> 9 casos	RE 100269 (MG), RE 158439 (RS), RE 113402 (MG), AI 524143 (MG), RE 452721 (MT), AI 627146 (RS), RE 59429 (MG), RE 466521 (SC), RE 593055 (MG).
<b>UNIÃO</b> 3 casos	RE 250482, RMS 31661, AI 712316
<b>OUTROS</b> 2 casos	MS 2078 (Presidente da República), RE 116693 (Instituição Privada).

Tabela 6: Tipos de entes administrativos encontrados.

No caso do MS 20781, o impetrante era Murilo Antonio de Freitas Coutinho, publicitário e advogado, que ajuizou mandado de segurança contra ato do Presidente da República que revogou o decreto de sua designação para atuar como Juiz classista, representante dos empregados, junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, no triênio de 1988 a

<sup>40</sup> A etapa 3 do fluxo foi mapeada em tabela que consta no Anexo 2 da monografia, que mapeou as justificativas da atuação administrativa cada caso analisado.

<sup>41</sup> De acordo com o site da Prefeitura de Santo André, "o Instituto de Previdência de Santo André é responsável por gerir o sistema previdenciário dos servidores municipais aposentados e pensionistas de Santo André. Também administra a gestão da assistência médica dos servidores estatutários". Disponível em: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/instituto-de-previdencia-de-santo-andre>. Acesso em 19.02.2020.

1991, e designou Carlos Ruiz para exercer a mesma função. Dessa maneira, de acordo com a Lei 12.016, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, artigo 1º, “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”. Ainda, é competência originária do Supremo Tribunal Federal processar e julgar o mandado de segurança contra atos do Presidente da República, conforme o art. 102, I, alínea “d” da Constituição Federal.

Já a Instituição Privada que figura como parte processual nos casos estudados aparece no RE 116693 é o Instituto Educacional São Judas Tadeu. No caso, o recorrido havia concluído o curso de Administração da Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas São Judas Tadeu. Depois, o diploma foi registrado no Ministério da Educação e Cultura, através da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no exercício de delegação de competência. O litisconsórcio da São Judas junto UFRGS foi estabelecido pela Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos<sup>42</sup>. A decisão indicava que a natureza jurídica estabelecida entre o autor e as rés impõe a necessidade de litisconsórcio, de modo a garantir a oponibilidade da sentença às partes envolvidas no litígio.

#### **3.1.4 Controle judicial da autotutela administrativa**

Com a transformação dos conflitos administrativos em disputas judiciais, o descompasso entre os interesses da Administração Pública e do administrado atingido pelo exercício da autotutela se agrava quanto mais efeitos o ato original produzir. Na etapa 4, STF reconhece a atuação unilateral indevida da Administração Pública e determina o desfazimento do

---

<sup>42</sup> O Tribunal Federal de Recursos (TFR) é um extinto órgão do Poder Judiciário no Brasil, criado através dos artigos 103 e 105 da Constituição de 1946, com a função de processar e julgar as ações em que a União constasse como interessada, ressalvada a competência específica da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral. Foi dissolvido com o advento da Constituição de 1988, que optou pela descentralização, criando os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF), migrando os ministros para o recém-criado Superior Tribunal de Justiça (STJ).

ato administrativo revogatório ou anulatório<sup>43</sup>. Nesse sentido, existem duas categorias de decisão.

Em uma, estão decisões judiciais que decidem pela impossibilidade de desfazer certas situações jurídicas consolidadas, a despeito da observância ao direito ao contraditório. Da amostra selecionada para estudo, apenas três casos estão nesta categoria: (i) RE 85002, cujo ato administrativo inicial era uma licença para construção, que gerou efeitos e incidiu no direito subjetivo de propriedade já integrado ao patrimônio do titular; (ii) RE 100269, pelo decurso de dezoito anos entre ato administrativo inicial e posterior desfazimento; (iii) MS 20781, no qual o STF considerou impossível ato administrativo que desfez uma nomeação para cargo estável antes da posse, por motivo de conveniência ou oportunidade, uma vez que o ato de nomeação no Diário Oficial encerra a fase discricionária de deliberação do Presidente da República.

Nesses casos, o STF decidiu que o desfazimento de ato administrativo era equivalente à violação do direito adquirido do cidadão-administrado. Dessa forma, esses julgados não dialogam necessariamente com a noção de devido processo legal administrativo e de participação cidadã nos atos da Administração Pública. Entretanto, o estudo dessa categoria pode ajudar a desvendar em quais situações o STF considera que um ato administrativo é gerador de efeito definitivo, direito adquirido.

Em maior número, estão decisões que observam a dinâmica processual entre os diversos entes administrativos e os cidadãos, condicionando a revogação ou anulação à realização de processo administrativo, como verificado na tabela abaixo.

	<b>PROCESSO COMO CONDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA</b>
<b>RE 893356 (19.08.1978)</b>	"Processo contencioso, onde, com a audiência de todos os interessados, se possa examinar a ocorrência de causa justificatória dessa anulação".
<b>RE 100555</b>	"O desfazimento do concurso, por nulo, já empossados os

<sup>43</sup> Ver nota de rodapé n. 24.

<b>(18.06.1984)</b>	concursos, exige um procedimento em que se faculte a defesa dos interessados”.
<b>RE 113402 (19.04.1988)</b>	”Reforma do recorrente é ato administrativo singelo, como disse acima, o seu sujeito foi constituído em uma certa situação jurídica cujo desfazimento exige obediência a determinado rito, sobretudo quando se cuida de anulá-lo. O processo administrativo é, então, indispensável, particularmente no que diz ao direito de defesa”.
<b>RE 116693 (27.09.1988)</b>	”Na suspeita de irregularidades em histórico acadêmico, sustenta o voto, o interessado deveria ser ouvido, para poder prestar esclarecimentos”.
<b>RE 158439 (30.08.1994)</b>	”Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada”.
<b>AI 524.143 (01.03.2005)</b>	”a cobrança de valores indevidamente pagos pela Administração Pública ao servidor não prescinde de processo administrativo, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório”.
<b>RE 452721 (22.11.2005)</b>	”com o se pode ver, a garantia do contraditório e da ampla defesa configuram norma fundamental de organização e procedimento no âmbito da Administração, não podendo ser flexibilizada ou mitigada. (...) Tendo em vista as peculiaridades do caso concreto, não é possível negar aos recorridos a possibilidade de exercitar o contraditório e a ampla defesa em conformidade com uma das balizas do Estado Democrático de Direito: o devido processo legal”.
<b>AI 710085 (03.02.2009)</b>	”O entendimento da Corte é no sentido de que, embora a Administração esteja autorizada a anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais (Súmula 473 do STF), não prescinde do processo administrativo, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório”.
<b>AI 627146 (31.08.2010)</b>	”A Constituição Federal, no seu art. 5º, LV, assegura aos litigantes, em processo judicial e administrativo, o contraditório e a ampla

	defesa, com os meios e os recursos inerentes”
<b>RE 594269 (31.10.2011)</b>	“Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”
<b>AI 712316 (06.05.2012)</b>	“é ilegal a anulação de ato administrativo cuja formalização repercute no campo dos interesses individuais sem a observância do contraditório e da ampla defesa”
<b>RE 250482 (26.06.2012)</b>	“Qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”
<b>RE 466.521 (07.08.2012)</b>	“Consoante a jurisprudência desta Corte, os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverão ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”
<b>RE 593055 (07.08.2012)</b>	“Consoante a jurisprudência desta Corte, os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverão ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa”
<b>RMS 31661 (10.12.2013)</b>	“A Constituição de 1988 (art. 5º, LV) assegurou o direito de defesa aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Friso: o âmbito de proteção da norma constitucional que resguarda o direito de defesa, o contraditório e a ampla defesa alcança tanto processos judiciais como administrativos”.

*Tabela 7: Decisões que condicionam a autotutela à observância do devido processo legal*

### **3.2. Conclusões Parciais: os critérios estabelecidos pelo STF ao longo do tempo**

#### **3.2.1. Casos julgados anteriormente à promulgação da Constituição de 1988**

Nos casos estudados que são anteriores à Constituição de 1988, a fundamentação para o controle judicial da autotutela administrativa, isto é, os critérios para limitação adotados pelo STF na interpretação da Súmula 473, não diferem substancialmente dos utilizados atualmente, frequentemente existindo menção a um “*processo*”, “*inquérito*”, ou “*rito*”, que, se observado, garante o direito ao contraditório e ampla defesa.

No RE 89356, de 19.08.1978, o conflito em questão era entre a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e empresa cuja averbação do “habite-se” no Registro de Imóveis havia sido cancelada unilateralmente pelo ente administrativo. A decisão entendeu que tal cancelamento não poderia ocorrer em processo de jurisdição voluntária, mas, sim, em processo contencioso, onde, com a audiência dos interessados, se possa examinar a ocorrência da causa justificatória da anulação. A decisão apresenta reconhece o poder da autotutela administrativa conhece a autotutela da Administração para revogar os seus próprios atos, por conveniência, ou anulá-los, quando ilegais. Nesse sentido, o Min. Moreira Alves afirma que não se distinguem, nesse ramo de direito, “os atos nulos dos que são simplesmente anuláveis, como acontece no direito privado” (p. 13, inteiro teor do acórdão).

No RE 100555, o STF reconhece que, até o final de procedimento administrativo para a realização de concurso público, a Administração Pública pode declarar unilateralmente a nulidade dos atos relacionados ao concurso – aí a autotutela administrativa, como explica Ministro Relator Rafael Mayer, estaria protegida pelo enunciado da Súmula 473. Entretanto, no caso concreto, os funcionários municipais que foram afetados pela anulação de concurso público já haviam sido empossados, o que caracterizaria violação ao direito adquirido de terceiro. O Min. Relator afirma que em decorrência do decurso do tempo, em favor da consolidação dos impetrantes,

*"inclusive por inércia da prefeitura em propiciar o oportuno processamento do recurso extraordinário, desautoriza a alteração do status quo". Por fim, decidiu o STF que desfazimento do concurso por nulidade "exige um procedimento em que e faculte a defesa dos interessados" (p. 22).*

No RE 100269, julgado em 28.09.1984, o Estado do Rio Grande do Norte invoca a Súmula 473 para justificar a anulação de ato de aposentadoria de oficial de justiça, dezoito anos após ter sido concedido. O STF reconheceu de forma unânime que a faculdade de a Administração Pública revisar seus próprios atos está condicionada ao respeito do direito adquirido, como na segunda parte da Súmula 473. O Min. Neri da Silveira afirma em seu voto que

*"desde que ato praticado produziu consequências jurídicas, criou situações novas legítimas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àquele direito adquirido, em virtude do mesmo, não lhe sendo lícito torná-lo sem efeito." (p. 14).*

No mesmo sentido do acórdão anterior, no julgamento do RE 113402, de 19.04.1988, vale transcrever trecho do voto do Min. Aldir Passarinho:

*"Se o tempo existente entre a reforma e a reversão fosse pequeno, mostrando que na verdade teria sido um erro de avaliação, eu não teria dúvida em manter o respeitável acórdão ora impugnado, porque a reversão é normal na administração pública, e não se há de querer que um funcionário, voltando a gozar saúde, permaneça definitivamente aposentado (...). Em todo caso, na hipótese, vários anos depois da concessão da reforma, que se deu após um processo administrativo concluído, é determinada a volta do militar sem que lhe tenha sido dada a oportunidade de discutir-se, na verdade, se sua saúde permitiria a execução desses outros serviços que lhe eram atribuídos." (p. 18).*

*"Estava, pois, o recorrente na fruição de uma situação jurídico-administrativa da qual não podia ser privado, por mera conveniência da administração, desatendido o devido processo legal. Tenho, assim, que o ato de reversão do recorrente ao serviço de sua corporação é nulo, por vício formal, e que permanece íntegro o ato de sua reforma por incapacidade definitiva." (p. 18).*

No RE 116693, de 27.09.1988, o Min. Relator Carlos Madeira dá destaque para a distinção entre ato administrativo nulo e ato administrativo anulável. Argumenta que a hipótese dos autos é a de um ato anulável, que a Administração Pública não poderia anular de pronto, sem ouvir as partes interessadas, exercendo o controle imediato. Sobre o caso, pondera que a apuração das supostas irregularidades na obtenção do diploma foi realizada à revelia do recorrido, o que violou sua esfera de interesses individuais. Na suspeita de irregularidades em histórico acadêmico, sustenta o voto, o interessado deveria ser ouvido, para poder prestar esclarecimentos. O voto se refere expressamente ao direito de defesa em *inquérito administrativo*, no caso de o ato administrativo ser anulável.

### **3.2.2. Casos julgados após a promulgação da Constituição de 1988**

No julgamento do MS 20781, a discussão os autos era a plausibilidade de revogação de nomeação para cargo estável antes da posse, por motivo de conveniência ou oportunidade. Apesar dos votos vencidos no sentido contrário (Min. Carlos Madeira, Min. Célio Borja, Min. Sydney Sanches), prevaleceu o entendimento que, por tratar-se do cargo de juiz classista, não seria legítimo sustar-lhe a posse a que adquirira direito. O Min. Octavio Gallotti, o redator do acórdão, entende que a publicação do ato de nomeação no Diário oficial encerra, naturalmente, a fase discricionária de deliberação do Presidente da República, quer se trate de livre escolha ou vinculada a uma lista.

O primeiro caso a trazer o conteúdo do artigo 5º, inciso LV, foi o RE 158439, de relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 30.08.1994. O voto compara a garantia ao devido processo legal da Constituição de 1969 (parágrafo 15 do artigo 153) com a norma correspondente na Constituição

de 1988. Destaca a ampliação do direito à ampla defesa e ao contraditório aos litigantes, concluindo que a garantia não se limita aos acusados na matéria penal, como no texto constitucional prévio, mas aos litigantes em geral, alcançando as esferas penal, cível e administrativa. Constata que essa mudança na extensão da garantia ao devido processo legal merece reflexão do Colegiado da Corte Constitucional. Por fim, o Ministro adota a tese dos recorrentes, e refuta expressamente o acórdão recorrido, ao afirmar que “o contraditório e a ampla defesa assegurados constitucionalmente não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar”. O dispositivo constitucional não contemplaria a específica interpretação realizada pela Corte de origem.

No julgamento do RE 594.269, de 31.10.2011, foi reconhecida de forma unânime a seguinte tese de repercussão geral:

*“Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.”*

No caso, entendeu-se que o cancelamento de averbação do tempo de serviço lançado no prontuário da servidora pública recorrida, bem assim de quinquênios que lhe tinham sido concedidos, em razão dessa contagem de tempo, inegavelmente influíram em sua esfera de interesses, posto que alteraram o cômputo de seu tempo de serviço e acarretaram a devolução de valores que lhe haviam sido pagos pelo Estado de Minas Gerais. O voto da Min. Carmen Lúcia aborda exatamente o objeto de estudo da monografia: os limites da autotutela administrativa, definida no voto como um instrumento para aferir a “legalidade de seus provimentos e dos atendimentos das funções que lhe são legalmente fixadas por decorrência da autoexecutoriedade dos atos administrativos” (p. 23).

Sobre a nomenclatura autotutela, a Ministra Carmen Lúcia prefere função de autocontrole, vez que “não se cuida verdadeiramente de poder, mas de dever, para se aferir e garantir a legalidade dos comportamentos

estatais”. De qualquer forma, tal atribuição administrativa possui limites dentro de um Estado Democrático de Direito, que são balizados pelos direitos fundamentais, inclusive direito à propriedade.

Isso significa que o exercício da autotutela pela Administração deve cumprir o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Impõe-se a observância do devido processo legal, garantia de que os direitos (ou interesses) individuais não sejam atingidos sem que, previamente, se assegure ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

No julgamento do RMS 31661, em 10.12.2013, a questão central da discussão dos autos era verificar a existência violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório quando a parte recorrente não é notificada para a manifestação prévia sobre ato administrativo que anulou benefício anteriormente concedido, mesmo quando as alegações por ela apresentadas forem apreciadas por órgãos competentes na via recursal. O entendimento unânime que prevaleceu foi o de que sim, existe violação nesses casos. A fundamentação do acórdão utilizou técnicas de Direito Comparado para afirmar que o devido processo legal administrativo engloba as garantias do direito à informação<sup>44</sup>, direito de manifestação<sup>45</sup>, direito de ver seus argumentos considerados.<sup>46</sup> O Min. Relator Gilmar Mendes ressalta que

*“(...) a falta de intimação não é suprida por manifestação em sede de recurso administrativo. Cobia à Administração, no momento adequado, dar oportunidade à interessada de manifestar-se; analisar-lhe os argumentos com a atenção necessária e cotejá-los com as razões levantadas pela Administração para anular o ato administrativo (Erwägungspflicht).” (p. 14)*

Em outras palavras, o STF entendeu que não satisfaz o direito de defesa da parte recorrente a mera oportunidade de impugnar, mediante recurso, ato que anulou benefício anteriormente deferido a ela, nem mesmo

---

<sup>44</sup> “Direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar, à parte contrária, os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes” (página 13 do inteiro teor do acórdão).

<sup>45</sup> Direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao acusado a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo; p. (13)

<sup>46</sup> Direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas (p. 14).

quando a isso se somar o exame cuidadoso e exaustivo das razões de defesa apresentadas em sede recursal.

#### **4 Considerações Finais**

Pretendi verificar quais os critérios adotados para intervenção na autotutela administrativa estabelecidos pelo STF com base na Súmula 473. Para tanto, analisei as decisões que reconheceram a proteção de direitos do administrado, revogando a atuação unilateral por parte da Administração Pública. As datas de julgamento das decisões analisadas variam, da mais antiga para a mais recente, entre 01.06.1976 e 10.12.2013. A expectativa era a de que o contraste entre as Constituições vigentes ocasionaria também uma grande mudança na jurisprudência, uma espécie de “antes e depois de 1988” que ficasse evidente na leitura dos acórdãos.

Apesar de existirem mudanças de entendimento ao longo dos anos, a análise argumentativa realizada cronologicamente mostrou mudanças mais sutis do que o esperado no início da pesquisa. Isto é, os critérios do STF para limitar o exercício da autotutela administrativa se tornaram mais abrangentes após a Constituição de 1988. Os julgados analisados permitem afirmar que, com a redemocratização, atuações unilaterais da Administração Pública passaram a ser exceção, sendo que a regra é o diálogo com os interessados via processo administrativo. Entretanto, ao menos do ponto de vista da fundamentação, as decisões analisadas no período anterior à promulgação da Constituição de 1988 também interferem em casos de violações ao princípio do devido processo legal, frequentemente existindo menção a um “processo”, “inquérito”, ou “rito”, que, se observado, garante o direito ao contraditório e ampla defesa. A maior diferença entre os dois momentos é que, com o art. 5º, inciso LV, da Constituição de 1988, o STF passou a ter um preceito constitucional a seguir, e, como consequência, passou a decidir favoravelmente aos administrados em casos de inobservância do devido processo legal.

Conforme levantado na hipótese de pesquisa, observamos que as mudanças na jurisprudência do STF não alteraram o enunciado da Súmula, para evidenciar a necessidade de processo administrativo prévio, quando a esfera de direitos individuais do administrado é atingida pela formalização de ato administrativo. A última tentativa para atualizar o enunciado da

Súmula 473 ocorreu na fixação da tese de repercussão geral do acórdão RE 594.269, de 2011, que assim se lê: *“Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo”*.

A análise dos casos permitiu observar práticas administrativas unilaterais, consideradas inadequadas pelo STF justamente pelo caráter arbitrário dos atos administrativos revogatórios. O desfazimento incide principalmente sobre os vencimentos de servidores públicos, aposentados ou em atividade. A Administração Pública, nesses casos, não apenas desfaz situação jurídica já consolidada como promove o desconto direto na folha de pagamento dos funcionários públicos, sem conferir ao interessado a oportunidade de defesa, de impugnar os cálculos ou de demonstrar o direito adquirido. Nesse sentido, o STF entende que os atos administrativos são dotados da presunção de legitimidade, e que não devem ser desfeitos levemente, por motivos de conveniência ou oportunidade, quando respeitam a lei vigente à época.

A garantia constitucional ao devido processo administrativo, do art. 5º, inciso LV, da Constituição de 1988, coincidiu com o aumento de decisões favoráveis ao administrado: 5 decisões até 1988 e 15 no período após 1988. Com a redemocratização, atuações unilaterais da Administração Pública passaram a ser exceção, sendo que a regra é o diálogo com os interessados via processo administrativo.

O limite do poder-dever da Administração Pública à autotutela de seus próprios atos, nas decisões, vem sendo estabelecido conforme as repercussões do ato administrativo na esfera dos interesses individuais do administrado. O STF se preocupa em indicar que o cerne da questão discutida nos votos analisados é sobre como deve ocorrer o desfazimento de ato administrativo formalizado, e não por que, preservando o reconhecimento da autotutela administrativa estabelecida na Súmula 473. Podemos observar uma maior preocupação da Corte em delimitar os limites da autotutela administrativa, tendo em vista que, segundo o voto da Ministra Carmen Lúcia no RE 594296/MG, entes administrativos vêm

utilizando o enunciado da Súmula 473 para justificar arbitrariedades e, em geral, a inobservância do devido processo legal administrativo.

Em suma, mesmo inexistindo o preceito constitucional do devido processo administrativo antes de 1988, verificamos que a Corte empregou o direito de manifestação das partes interessadas face ao exercício da autotutela administrativa mesmo na vigência da Constituição autoritária de 1967. A respeito das possibilidades de futuro aprofundamento da pesquisa, acredito que o estudo da dinâmica (mediada pelo Supremo Tribunal Federal) entre Administração Pública e diferentes setores, como a sociedade civil, servidores públicos e empresas poderá ajudar a identificar possíveis áreas problemáticas de entes administrativos, após comparar casos que o STF interferiu na esfera da autotutela administrativa e decidiu favoravelmente aos administrados em geral.

## 5. Referências Bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. O que resta da ditadura. São Paulo: Boitempo, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 108, p. 47-63, out. 1972. ISSN 2238-5177.

DE MELLO, Rafael Munhoz. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. *Revista de Direito Administrativo*, v. 227, p. 83-104, 2002.

DURAN, Camila Villard. Como ler decisões judiciais. *Ejur Participativo Direito FGV*, 2015.

FERRAZ, Sergio. Extinção dos atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 54, jan. 2003. ISSN 2238-5177.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Princípios constitucionais do processo. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 1, p. 118, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 408

LEAL, Victor Nunes. Passado e futuro da súmula do STF. *Revista de Direito Administrativo*, v. 145, p. 1-20, 1981. P. 4

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de direito público*, v. 84, p. 64-74, 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 6, n. 23, p. 39-51, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. Recurso extraordinário. n. 116693/ Rio Grande do Sul - RS, rel. Min. Carlos Madeira, j. 27.09.1988

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. Recurso extraordinário. n. 158439/ Rio Grande do Sul - RS, rel. Min. Marco Aurélio, j. 30.08.1994

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. Recurso extraordinário. n. / Minas Gerais-MG, rel. Min. Dias Toffoli, j. 31.10.2011

## ANEXOS

### I- Fichamentos

#### 1. Recurso Extraordinário n. 85.002

<b>RE 85.002</b>	
Data de julgamento	01.06.76
Partes	Recorrente: Antônio Paulella Recorrida: Prefeitura Municipal de São Paulo
Ementa	Licença de construção. Revogação. Fere direito adquirido a revogação de licença de construção por motivo de conveniência, quando a obra já foi iniciada. Em tais casos, não se atinge apenas faculdade jurídica – o denominado “direito de construir” – que integra o conteúdo do direito de propriedade, mas se viola o direito de propriedade que o dono do solo adquiriu com relação ao que já foi construído, com base na autorização válida do poder Público. Há, portanto, em tais hipóteses, inequívoco direito adquirido, nos termos da Súmula 473. Recurso extraordinário conhecido e provido.
Ato administrativo inicial	Alvará de construção de posto de serviço para automóveis. Recorrente requereu a licença em outubro de 1973, na vigência da Lei 7.805, de 1º de outubro de 1972, e o deferimento é de 17 de janeiro de 1974, pouco depois da promulgada a Lei 8.001, de 24 de dezembro de 1973. De acordo com este diploma, a Av. República do Líbano deixou de pertencer à zona de uso estritamente residencial. Mas o interessado foi atendido com base no art. 48 da Lei 8.001, segundo o qual os pedidos de licença de construção protocolados na vigência da lei anterior podiam ser decididos em conformidade com essa legislação. Todavia, a Prefeitura Municipal veio a entender mais acertado só permitir o uso da avenida para o previsto na lei 8.001 – exclusivamente residencial. Daí a cassação de alvará.
Efeitos concretos do ato administrativo	A partir da expedição da licença, o trabalho de construção foi iniciado. “Tudo aquilo que acede ao solo passa, por via de regra, a ser objeto do direito de propriedade do proprietário deste”
Fundamentos principais de cada voto	I – Voto Min. Relator Moreira Alves  Embora reconheça o poder de autotutela administrativa, o Ministro afirma que “o problema muda de feição, porquanto, neste caso, há, inequivocamente, direito adquirido”:

	<p>“No caso, não há mais simples faculdade jurídica que pode ser exercitada porque o ato administrativo da autorização declarou a inexistência de qualquer restrição a esse exercício; <u>existe, sim, um direito subjetivo – o direito de propriedade sobre o que já se constituiu – integrado no patrimônio de seu titular</u>”. (p. 8)</p> <p>“Por isso mesmo, <u>não se pode admitir, sequer, que o Poder Público, nessa hipótese, tenha a possibilidade de revogar a autorização</u>, indenizando, a posteriori, os danos decorrentes da demolição. E não se pode admitir isso, porque, assim, se estaria violando o disposto no parágrafo 22 do artigo 153 da Constituição Federal que assegura o direito de propriedade, salvo os casos de desapropriação, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. (p. 8)</p> <p>II – Voto Ministro Cordeiro Guerra</p> <p>“Acho que a licença é um ato sério e que o Estado deve pensar duas vezes antes de concedê-la, <u>e, se concedeu, gera ao proprietário o direito de construir</u>” (p. 13)</p> <p>“De modo que, assim como não teria dúvida em cancelar um alvará obtido em fraude à lei, <u>considera intocável o alvará de licença concedido de conformidade com a lei, pelo poder competente, pelo prazo de sua vigência</u>. Há grandes interesses em jogo, que não podem ficar ao arbítrio da autoridade”. (p. 14)</p> <p>Decisão: Conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Unânime.</p>
--	---

## 2. Recurso Extraordinário 89.356

<b>RE 89356</b>	
Data de julgamento	19/08/1978
Partes	Recorrente: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro Recorrido: Carlos de Carvalho Kós
Ementa	<p>Cancelamento de averbação de alvará de habitação (“habits”) no Registro de Imóveis.</p> <p>- Não dissente da Súmula 473 acórdão que exige, na vigência do artigo 330, III, da Lei 6.016/1973, que o cancelamento da averbação, no Registro de Imóveis, do “habite-se” concedido anteriormente e depois anulado pela Administração Pública, se requeira, não em processo</p>

	<p>de jurisdição voluntária, mas, sim, em processo contencioso, onde, com a audiência de todos os interessados, se possa examinar a ocorrência de causa justificatória dessa anulação.</p> <p>Recurso extraordinário não conhecido.</p>
Ato administrativo inicial	<p>Averbação do "habite-se" no Registro de Imóveis, referentes a blocos de conjunto residencial. Posteriormente revogado pelo Departamento de Edificações do município do Rio de Janeiro, motivada por violações à norma regulamentar de construção (parágrafo único do art. 81 do Regimento de Construções e Edificações aprovado pelo decreto "E" n. 3.800, de 20.04.1970).</p>
Efeitos concretos do ato administrativo	<p>"Em 1971, o Departamento de Edificações concedeu o habite-se a três blocos de edifícios e <b><u>com ele foram averbadas as construções e a discriminação das unidades autônomas ou apartamentos.</u></b> Três anos decorridos, em 1974, o mesmo Departamento cancelou a licença por não terem sido observadas as posturas municipais, uma vez que os reservatórios de água dos mencionados blocos não tinham acesso direito pelas partes comuns."</p>
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Relator Moreira Alves</p> <p>"A tese acolhida pelo acórdão recorrido é a de que, embora invalidado pela Administração Pública o "habite-se", sob o fundamento de ter sido ele concedido sem a observância das posturas municipais, o pedido de cancelamento no Registro de Imóveis da averbação da construção e demais atos consequentes não pode ser feito em processo de jurisdição voluntária, sem audiência dos proprietários – muitos dos quais terceiros a quem tinham sido alienadas unidades do conjunto-, mas, sim, em processo contencioso, tendo em vista a circunstância de que o registro de imóveis não se destina simplesmente à publicidade, mas é Modo de aquisição da propriedade, e, portanto, é parte integrante do sistema desta, em nosso direito" (p. 10).</p> <p>"(...) o acórdão recorrido entendeu que <u>a Administração pode decretar a nulidade de seus próprios atos, mas, se o ato administrativo foi registrado, a nulidade dele tem de ser verificada pelo Poder Judiciário, antes que este determine, no âmbito de sua competência, se ela ocorreu realmente, o que só poderá ser feito em processo contencioso.</u>" p. 10.</p> <p>"Assim decidindo, o acórdão em causa não dissentiu da Súmula 473, primeira parte ("A administração pode</p>

	<p>anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos”), porquanto não negou essa faculdade à Administração, mas, somente, entendeu que, <u>para ocorrer o cancelamento de registro público feito com base no ato administrativo anulado, seria mister a verificação prévia, em processos judicial contencioso, da legitimidade dessa anulação, não bastando um simples requerimento em processo de jurisdição voluntária. Essa circunstância, de <b>natureza processual</b>, não é abrangida pelo teor da Súmula 473, razão por que inexistente a divergência alegada”.</u></p>
--	--

### 3. Recurso Extraordinário 100.555

<b>RE 100555</b>	
Data de julgamento	18/06/1984
Partes	Recorrente: Prefeitura Municipal de Campos Recorridos: Noel José Ladislau e outros
Ementa	Funcionário público, Concurso. Nomeação. Anulação. Súmula 473 (inaplicação). A decisão que considera indispensável o prévio processos administrativo, com defesa dos interessados, para legitimar a anulação de concurso e conseqüente desfazimento da nomeação de concursados, já empossados, não incorre em manifesta divergência com a Súmula 473. Recurso extraordinário não conhecido.
Particularidades do caso	Funcionários municipais que foram afastados dos respectivos cargos, em que foram empossados, em virtude de anulação dos concursos que os habilitaram à investidura, pela razão de irregularidades no procedimento concursal, obtiveram sentença concessiva de segurança, datada de 27 de agosto de 1973, a qual, tornando sem efeito o ato anulatório do concurso, garantiu-lhes o exercício dos cargos em que se haviam investido.
Ato administrativo inicial	Declaração de nulidade de concurso público
Efeitos concretos do ato administrativo	Posse e exercício dos concursados em cargos municipais
Fundamentos principais de cada voto	I – Voto Min. Rel. Rafael Mayer “Não se negou, nesse julgado, a faculdade que tem a Administração de anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais. <u>O desfazimento do concurso, por nulo, já empossados os concursos, exige um procedimento em que se faculte a defesa dos interessados.</u> Esta razão, não abrangida no verbete,

	<p>goza, aliás, de tranquila aceitação na jurisprudência, pois já se tratava, pelo menos, de uma situação aparentemente legítima” (p. 4).</p> <p>“(…) <b>a circunstância do decurso do tempo, em favor da consolidação da situação dos impetrantes,</b> inclusive por inércia da prefeitura em propiciar o oportuno processamento do recurso extraordinário, desautoriza a alteração do status quo” (p. 4).</p> <p>Não se conheceu do recurso. Decisão unânime.</p>
--	---

## 4. Recurso Extraordinário 100.269

<b>RE 100269</b>	
Data de julgamento	28/09/1984
Partes	Recorrente: Estado do Rio Grande do Norte Recorrido: Paulo Nabor de Azevedo
Ementa	Serventuário de Justiça. Aposentadoria. De acordo com a lei local os proventos correspondiam à metade do valor dos vencimentos do Promotor de Justiça da Capital. Elevação da categoria da Comarca. Revisão de proventos, para acompanhar a nova classificação, de acordo com interpretação dada à lei estadual. <u>Hipótese em que não cabe desfazer o ato após cerca de dezoito anos de assecuração da vantagem, em face de nova exegese que veio a ser atribuída à mesma lei.</u> Recurso extraordinário não conhecido.
Ato administrativo inicial	Ato administrativo de majoração nos vencimentos de oficial de justiça aposentado, em consequência da reforma judiciária que elevou a comarca de Natal a 3ª entrância, nos termos da legislação vigente no tempo da aposentadoria. Majoração que o Estado anulou, posteriormente. O pretexto da atuação administrativa foi que os cálculos primitivos teriam sido feitos com base em padrão de vencimentos correspondente à Segunda Entrância como então era classificada a Comarca de Natal.
Efeitos concretos do ato administrativo	Integração dos valores percebidos no patrimônio do aposentado. A situação de fato perdurou por mais de dezoito anos.
Fundamentos principais de cada voto	I – Min. Rel. Suarez Muñoz (voto vencido)  “Não nos parece da melhor doutrina afirmar-se que ato nulo convalida-se pela ação do tempo, sendo o ato nulo

	<p>um ato inexistente, não ingressando no mundo jurídico, não tem poder de gerar efeitos, descabendo reconhecer-se, aqui, a existência de direito adquirido” (p.6).</p> <p>II – Min. Neri da Silveira</p> <p>“A quaestio juris concerne, porém, à legitimidade, ou não, da revisão de proventos do autor, em face da Lei estadual potiguar n. 2.382, de 15.5.1959, que veio a elevar a comarca de Natal, de 2ª para 3ª entrância. Reclassificaram-se, então, os serventuários de Justiça. Estando o autor já aposentado, seria jurídica a elevação de seus proventos, sem expressa menção da lei, para metade dos vencimentos de promotor de Justiça de 3ª entrância, pois essa passou a ser a situação conferida a Juízes e Promotores de Justiça de Natal, comarca de mais elevada entrância” (p. 14).</p> <p>“Se os proventos da inatividade foram bem fixados, quando o autor se aposentou, aplicando-se a legislação vigorante à época, não há que se falar em manifesta contrariedade à Súmula 359 quando, sete anos passados, em face de Lei nova, de 1959, se se fez revisão dos proventos do recorrido, para acompanhar a elevação de entrância da comarca, tendo em conta que seus proventos correspondiam à metade dos vencimentos de Promotor Público da comarca de Natal” (p. 14).</p> <p>“Tenho que não é possível desconstituir o ato administrativo de 1959, ao deferir a revisão dos proventos do autor, de acordo com a Lei estadual n. 2.382, de 15.5.1959, que elevou de entrância a comarca de Natal, tendo-se como aplicável, desde logo, aos aposentados. (...) Sua revisão se deu com base em Lei nova, considerada aplicável aos já aposentados. E, assim, permaneceu esse entendimento, até o ano de 1977, quando, por novo despacho, de 24.10.1977, se determinou passassem os proventos do autor a ser calculados de acordo com a metade dos vencimentos de Promotor de Justiça de 2ª entrância” (p. 15).</p> <p>“(...) a Administração Pública, no Estado de direito, é uma atividade essencialmente jurídica, <b><u>e aos agentes do Poder Executivo cabe, hoje, assumir posição dinâmica a fim de cumprir os mandamentos legais.</u></b></p> <p>“nesta quadra da evolução política e jurídica do mundo</p>
--	---

	<p>ocidental, integrou-se, definitivamente, a Administração num processo, com inequívocas características de irreversibilidade, segundo o qual a autoridade executiva se submete ao império da legalidade. Uma autêntica vocação de respeito às instituições legislativas parece se ter inserido nos próprios fluxos de atividades do Poder Público, a ponto ou larvadas, de autolimitação <b><u>O princípio da legalidade há de inspirar a ação administrativa.</u></b>”(p. 17)</p> <p>“O princípio da revisão do ato administrativo, pela própria administração, <u>encontra, entretanto, limite no direito adquirido de terceiro.</u> Como decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal (in acórdão inserido no vol. 3º, da Revista Trimestral de Jurisprudência do STF, p. 651), <u>“desde que do ato administrativo nasceu um direito subjetivo, não pode ser revogado o mesmo,</u> salvo se o ato não obedeceu à lei” (p. 18).</p> <p>“Dessa maneira, se é certo, em princípio, que não há direito adquirido contra a lei e que a Administração pode anular os seus atos praticados com infração a dispositivos legais, não menos exato é que a atividade administrativa possui, em seu favor, uma presunção de legitimidade, e cada ato do Poder Público, oriundo de autoridade competente, há de ter-se, em princípio, como válido, perante os cidadãos, máxime quando, por estes, aceito, <u>produza consequências de direito, em prol dos mesmos, de forma pacífica,</u> iterativamente, no decurso de muitos anos, <u>com inquestionada aparência de regularidade.</u> Conforme excelentemente asseverou o Ministro Orozimbo Nonato, “o que se geralmente aceita é que o ato nascido da ilegalidade, revogável se mostra pela Administração, ou por ela é anulável. Mas, se o ato tem aparência regular e originou direito subjetivo, não pode a revogação ter efeitos”( in Revista de Direito Administrativo, vol. 52, p. 246)” (p. 22).</p> <p>III – Voto Min. Oscar Corrêa</p> <p>Acompanha o voto do Min. Neri da Silveira, acrescentando:</p> <p>“constituída essa situação há 18 anos, não há desconstituí-la agora sem grave dano, dado que não me parece deva ser desatendido, tanto mais quanto esta Corte, não tem se desprezado, em outras hipóteses, as</p>
--	--

	<p>consequências geradas pela continuidade de situações mesmo de fato menos sugestivas do que a que ora se examina” (p.29).</p> <p>Decisão: não se conheceu do recurso, vencido o Ministro Relator</p>
--	--

## 5. Recurso Extraordinário 113. 402

<b>RE 113402</b>	
Data de julgamento	19.04.1988
Partes	<p>Recorrente: José Gerônimo Ferreira</p> <p>Recorrido: Estado de Minas Gerais</p>
Ementa	<p>Administrativo. Revogação de ato de reforma de policial-militar. Nulidade. Ofensa ao artigo 153, parágrafo 3º, da Constituição Federal.</p> <p>Nulo é o ato administrativo que, sem oferecer ao sujeito passivo a oportunidade de defender-se, desconstitui decreto de reforma fundado em laudo médico que considerara o policial incapaz, definitivamente, para o serviço. Vício formal.</p>
Ato administrativo inicial	<p>Reforma de policial por incapacidade definitiva pelo Estatuto do Pessoal da Polícia Militar (Lei n 5.301/1969, art. 140, I) com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço e remetido ao Tribunal de Contas, que recusou-se a registrar o título de reforma porque na espécie, “qualquer que fosse o diagnóstico incapacitante”, a passagem à inatividade se dá com vencimentos integrais, de acordo com o artigo 96, inciso III. O Sr. Comandante da Polícia Militar, entendendo tratar-se de matéria de ordem técnica, determinou fosse revisto o laudo médico incapacitante. Considerado “apto” para o exercício de atividades administrativas da Corporação, propôs ao Sr. Governador a sua reversão ao serviço ativo.</p>
Efeitos concretos do ato administrativo	Registro de inatividade, incorporação dos vencimentos ao patrimônio do policial.
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Rel. Célio Borja</p> <p>“Reforma do recorrente é ato administrativo singelo, como disse acima, <b><u>o seu sujeito foi constituído em uma certa situação jurídica cujo desfazimento exige obediência a determinado rito</u></b>, sobretudo quando se cuida de anulá-lo. O processo administrativo é, então, indispensável, particularmente no que diz ao direito de defesa” (p. 14).</p> <p>“Ao submeter o recorrente a novo exame de saúde para</p>

	<p>apurar-lhe o grau de incapacitação, a Administração visava a identificar erro de laudo primitivo e dar diverso enquadramento legal ao fato novo, dessa maneira encontrado. Desconstitui-se, em consequência, a situação jurídico-administrativa de reformado e constituiu-se outra de revertido ao serviço ativo, sem que ao sujeito passivo se desse a oportunidade de opor-se a isso” (p. 15).</p> <p>“Efeitos imediatamente produzidos, antes mesmo do registro. Entre eles, o desligamento do reformado de certos deveres e obrigações de serviço. Estava, pois, o recorrente na fruição de uma situação jurídico-administrativa da qual não podia ser privado, por mera conveniência da administração, desatendido o devido processo legal” (p. 15).</p> <p>“Tenho, assim, que o ato de reversão do recorrente ao serviço de sua corporação é nulo, por vício formal, e que permanece íntegro o ato de sua reforma por incapacidade definitiva” (p. 16).</p> <p>II – Voto Min. Aldir Passarinho</p> <p>“Se o tempo existente entre a reforma e a reversão fosse pequeno, mostrando que na verdade teria sido um erro de avaliação, eu não teria dúvida em manter o respeitável acórdão ora impugnado, porque a reversão é normal na administração pública, e não se há de querer que um funcionário, voltando a gozar saúde, permaneça definitivamente aposentado. O instituto da reversão é realmente admitido na legislação normal de pessoal” (p. 17).</p> <p>“Em todo caso, na hipótese, vários anos depois da concessão da reforma, que se deu após um processo administrativo concluído, é determinada a volta do militar sem que lhe tenha sido dada a oportunidade de discutir-se, na verdade, se sua saúde permitiria a execução desses outros serviços que lhe eram atribuídos. Embora pudessem eles não exigir os mesmos esforços e riscos daqueles que executam serviço externo de vigilância, de policiamento repressivo, certamente requerem certo esforço físico, qual de cozinha, limpeza ou equivalente” (p. 17)</p> <p>“Assim, creio que deveria ter sido realizado o reexame completo da matéria, <b>já que o ato de reforma foi</b></p>
--	---

	<p><b>pressupostamente válido</b>, eis que após a submissão do policial militar aos exames médicos” (p. 17).</p> <p>Decisão: Conhecido e provido nos termos do voto do Ministro Relator. Unânime.</p>
--	---

## 6. Recurso Extraordinário 116.693

<b>RE 116693</b>	
Data de julgamento	27/09/1988
Partes	Recorrente: Instituto Educacional São Judas Tadeu Recorrido: Eduardo Weidner Maluf
Ementa	Administrativo. Cancelamento de registro de diploma de curso superior em virtude da alegada nulidade dos registros acadêmicos do diplomado. Não se tratando de ato nulo, mas anulável, por vício de registros acadêmicos, o procedimento da apuração de tais irregularidades deve assentar forçosamente sobre o interesse de seu destinatário. Necessidade de sua defesa nesse procedimento
Ato administrativo inicial	Registro do diploma de conclusão do curso de Administração da Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas São Judas Tadeu no Ministério da Educação e Cultura.
Efeitos concretos do ato administrativo	Em decorrência da sua presumida condição de diplomado, o recorrido ingressou em cargo público que possui como requisito a comprovação da graduação em Ciências Contábeis.
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Rel. Carlos Madeira</p> <p>O Min. Relator Carlos Madeira dá destaque para a distinção entre ato administrativo nulo e ato administrativo anulável. Argumenta que a hipótese dos autos é a de um ato anulável, que a Administração Pública não poderia anular de pronto, sem ouvir as partes interessadas, exercendo o controle imediato. Cita Ruy Cirne Lima para demonstrar que a formalização de atos administrativos gera situações jurídicas que, muitas vezes, afetam interesses particulares que devem ser observados.</p> <p>Sobre o caso, pondera que a apuração das supostas irregularidades na obtenção do diploma foi realizada à revelia do recorrido, o que violou sua esfera de interesses individuais. Na suspeita de irregularidades em histórico acadêmico, sustenta o voto, o interessado deveria ser ouvido, para poder prestar esclarecimentos. O voto se</p>

	<p>refere expressamente ao direito de defesa em inquérito administrativo, no caso de o ato administrativo ser anulável.</p> <p>O desfazimento do registro de diploma foi realizado como se o ato administrativo que concedeu o registro fosse nulo, ou seja, enquadrado nas hipóteses de nulidade adotadas pelo Ministro: (a) incompetência absoluta do agente ou incapacidade absoluta do contratante; (b) objeto ilícito ou impossível; (c) forma não autorizada em lei; (d) preterição de solenidade reputada essencial à sua validade, (e) ineficácia textualmente declarada, ou seja, vícios na forma do ato. Entretanto, o Ministro afirma que o ato é, na verdade, anulável, por decorrer de "vício resultante de erro, dolo, simulação ou fraude".</p> <p>Decisão: Não conhecido. Unânime.</p>
--	--

## 7. Mandado de Segurança 20781

<b>MS 20781</b>	
Data de julgamento	16.10.1992
Partes	Impetrante: Murilo Antônio de Freitas Coutinho Autoridade coatora: Presidente da República
Ementa	Juiz classista de Tribunal Regional do Trabalho. Não pode a sua nomeação ser revogada, antes da posse, por motivo de conveniência ou oportunidade. Mandado de segurança deferido, por maioria.
Ato administrativo inicial	Decreto de designação para atuar como Juiz classista, representante dos empregados, junto ao TRT da 1ª Região. Foi posteriormente revogado pelo Presidente da República
Efeitos concretos do ato administrativo	Alega o impetrante ser manifesta a ilegalidade do decreto de revogação, pois do ato revogado já nascera em seu favor direito líquido e certo de, nos 30 dias subsequentes, assumir o normal exercício da função judicante.
Fundamentos principais de cada voto	I – Voto Min. Carlos Madeira (voto vencido)  Principal questão do caso: "verificar se ato de designação do impetrante gerou direito subjetivo em seu favor, de modo a impedir a revogação, ainda que antes da posse" (p. 10).  "A designação do representante classista para a função de

	<p>Juiz corresponde ao provimento, que é o início do procedimento administrativo da investidura, a ser concluído com a posse o exercício. Trata-se, assim, de situação jurídica em via de criação, na qual o escolhido não estabelece ainda vínculo algum com o órgão judicante, de modo a que lhe reconheça direito subjetivo” (p. 10).</p> <p>“O Presidente da República, antes da posse do juiz designado, pode reapreciar a escolha e renová-la, revogando o ato anterior e designando outro representante classista, constante das listas tríplices submetidas. Não há, na hipótese, direito adquirido a impedir a apreciação de mérito sobre o ato de designação” (p. 11).</p> <p>II – Voto Célio Borja (voto vencido)</p> <p>“Ato de nomeação não gera esses direitos, é um ato discricionário do Presidente da República, limitado a certas condições que a lei estabelece. Atendidas a essas condições, o Presidente da República nomeia e, com isso, habilita o nomeado a tomar posse, entrar em exercício, e, a partir da posse e do exercício, perceber determinadas vantagens” (p. 12).</p> <p>III – Voto Octavio Gallotti</p> <p>“Do concurso, por si só, não nasce direito à nomeação, é ponto pacífico na jurisprudência do STF. Mas há o problema do direito à posse, quando se trata de cargo vitalício ou pelo menos estável. Então, não sendo possível demitir depois o funcionário, também não seria legítimo sustar-lhe a posse, a que adquirira direito” (p. 17).</p> <p>“Constitui-se definitivamente uma situação jurídica a partir de quando “não esteja mais no poder daquele, em confronto com o qual o direito é assegurado, impedir o evento que falta para aperfeiçoar a transmissão se este fato é uma própria e verdadeira condição” (p. 17).</p> <p>“A hipótese ora em exame não é a de funcionário nomeado por concurso, mas a ela se equipara, porque consiste em provimento da função de Juiz Classista, o qual, mesmo temporário, não pode ser demitido por mera decisão do Chefe do Poder Executivo” (p. 18).</p>
--	--

	<p>Art. 6º, parágrafo 2º, Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, que nela se inspirou, dispondo: consideram-se adquiridos assim os direitos que seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida, inalterável ao arbítrio de outrem.</p> <p>Publicação do ato no “diário oficial” encerra, naturalmente, a fase discricionária da deliberação do Presidente da República, quer se trate de livre escolha ou vinculada a uma lista. Concedeu a segurança.</p> <p>IV – Voto Min. Sydney Sanches (voto vencido)</p> <p>“Enquanto não ocorre a posse, não há direito adquirido a ela para quem é nomeado por livre escolha, mesmo em lista” (p. 22)</p> <p>V – Voto Francisco Rezek</p> <p>“Na manhã do dia designado para que se empossasse, nesta casa, um Ministro vitalício, o Presidente da República poderia voltar atrás e retificar a escolha. Penso que essa liberdade de ação, para o chefe do executivo, é incompatível com a natureza de uma investidura jurídica” (p. 23).</p> <p>VI – Voto Aldir Passarinho (voto vencido)</p> <p>“Parece-me que à hipótese é suscetível de aplicar-se a Súmula 473, na sua segunda parte, quando estabelece que a Administração pode revogar seus próprios atos por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos” p. 26.</p> <p>“Deste modo, aperfeiçoando-se o ato de vinculação do servidor ao Estado, com a posse, consubstanciar-se-ia o direito adquirido, impossibilitando o seu desfazimento, por motivo de conveniência ou oportunidade, mas, sem a posse, tal direito inexistente, segundo a mim parece, sendo esta, fora de dúvida, a orientação deste Corte” (p. 26).</p> <p>VII – Voto Min. Oscar Correa</p> <p>“Repugna-me pensar que um Ministro desta Casa, de outra Corte ou outro Magistrado possa ser nomeado,</p>
--	---

	<p>antes da posse, ser exonerado, porque o prazo para a posse é o prazo de aceitação do nomeado e não prazo para a recusa da nomeação pelo nomeante” (p. 34).</p> <p>VIII – Ministro Néri da Silveira</p> <p>Afirma que a controvérsia possui dois planos: “(i) o do direito, ou não, decorrente do ato de nomeação e (ii) a faculdade da Administração Pública para revogar seus próprios atos” (p. 36).</p> <p>“De outro lado, a Administração pode, em certas situações, revogar seus próprios atos. A jurisprudência do Tribunal, plasmada na Súmula 473, prevê que a Administração pode revogar, por motivo de conveniência e oportunidade, seus próprios atos, respeitados os direitos adquiridos. Estabelecida a confluência dessas duas situações, é de indagar, em se tratando de nomeação, quando pode a Administração exercer essa faculdade de revogar seus próprios atos, por conveniência ou oportunidade” (p. 36).</p> <p>“Se existe, em qualquer hipótese, direito à posse de quem foi nomeado, e se a Administração não tem a extensão da faculdade de revogar os seus atos, em se tratando de cargo vitalício, ou de nomeado em caráter efetivo por aprovação em concurso público, ou em se tratando de cargo vitalício, ou de nomeado em caráter efetivo por aprovação em concurso público, ou em se cogitando de mandato, certo está, no caso concreto, que, cuidando-se da nomeação de Juiz Classista da Justiça do Trabalho, com mandato de 03 anos, não pode a Administração, desde que escolheu um dentre os integrantes da lista e o nomeou, tornar insubsistente, revogar o ato, interditando, assim, a posse do nomeado, simplesmente pelo exercício da faculdade de revogar os seus próprios atos” (p. 37).</p> <p>Voto Min. Moreira Alves</p> <p>“No sistema atual, quem for nomeado para cargo cujo provimento, por força da Constituição, não haja concurso tem direito à posse, pois o prazo de trinta ou de sessenta dias para tomar posse existe em favor do nomeado, e não do Estado, para que se permita a este revogar o ato de nomeação” p. 39.</p> <p>Voto Djaci Falcão</p>
--	--

	<p>“No caos, não se trata de nomeação de funcionário demissível ad nutum, de cargo em comissão. Trata-se de cargo cuja nomeação decorre de ato jurídico complexo, com indicação em lista tríplice e escolha pelo Presidente da República dentre um dos integrantes da lista. Se o nomeado aceita o ato de sua nomeação, tem direito à posse no prazo legal. O ato da nomeação, aí, é imutável” (p. 40).</p>
--	---

## 8. Recurso Extraordinário 158.439

<b>RE 158439</b>	
Data de julgamento	30/08/1994
Partes	Recorrente: Ubirajara de Sá Gomes e Outros Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul
Ementa	ATO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÕES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. SITUAÇÃO CONSTITUÍDA. INTERESSES CONTRAPOSTOS. ANULAÇÃO. CONTRADITÓRIO. Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da <b><u>instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada.</u></b>
Ato administrativo inicial	Conforme o relatório, a partir do acórdão de origem, verifica-se que a Administração Pública produziu dois atos distintos: (i) o que repercutiu na esfera dos direitos individuais dos recorrentes, ou seja, ato administrativo que integrou parcela aos proventos das aposentadorias dos recorrentes, e (ii) o posterior, anulando o ato que concedeu os valores, o que criou uma situação conflituosa entre o ente administrativo, que reputa o primeiro ato como ilegal, e os recorrentes, que alegam ofensa ao direito adquirido.
Efeitos concretos do ato administrativo	Incorporação dos valores no patrimônio dos aposentados.
Fundamentos principais de cada voto	I – Voto Min. Relator Marco Aurélio  Compara a garantia ao devido processo legal da Constituição de 1969 (parágrafo 15 do artigo 153) com a norma correspondente na Constituição de 1988. Destaca a ampliação do direito à ampla defesa e ao contraditório aos litigantes, concluindo que a garantia não se limita aos acusados na matéria penal, como no texto constitucional

	<p>prévio, mas aos litigantes em geral, alcançando as esferas penal, cível e administrativa. Constata que essa mudança na extensão da garantia ao devido processo legal merece reflexão do Colegiado da Corte Constitucional.</p> <p>Ainda, não foi proporcionada a ampla defesa na fase administrativa, o que posteriormente inclusive os prejudicou na via judicial, vista a necessidade de comprovação dos fatos em sede de mandado de segurança. O Ministro refere-se a tal situação como paradoxal, visto que se o devido processo legal administrativo tivesse sido observado, as provas dos fatos atinentes à controvérsia estariam nos autos do mandado de segurança, “porque é de se presumir que os impetrantes ou a autoridade apontada como coatora providenciariam a juntada do processo administrativo que as contivesse”. A Corte de origem concorreu no paradoxo, ao tomar como dispensável o contraditório no âmbito administrativo, assentando que os recorrentes não fizeram prova necessária sobre existência de direito líquido e certo.</p> <p>O voto afirma que o vocábulo litigante não possui o sentido processual de “parte”, como a pressupor uma demanda. Ao contrário, deve ser interpretado <i>latu sensu</i>, de forma a envolver os conflitos de interesse. Outro argumento elencado é o fato de que a presunção de legitimidade dos atos administrativos “milita não só em favor da pessoa jurídica de direito público, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma por ele alcançado.” Logo, o desfazimento, ainda sob o ângulo da anulação, deveria ter ocorrido em cumprimento irrestrito ao que se entende como devido processo legal.</p> <p>O Ministro adota a tese dos recorrentes, e refuta expressamente o acórdão recorrido, ao afirmar que “o contraditório e a ampla defesa assegurados constitucionalmente não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar”. O dispositivo constitucional não contemplaria a específica interpretação realizada pela Corte de origem.</p> <p>Por fim, o Ministro Relator Marco Aurélio conheceu do recurso interposto pela transgressão ao inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. Reformou o acórdão proferido, fulminando o ato administrativo de anulação. Ressalvou a renovação do procedimento administrativo com observância às normas constitucionais ao Estado.</p> <p>II – Voto Ministro Carlos Velloso</p>
--	---

	<p>O Ministro explica como tem sido seu modo de decidir casos similares. Primeiro, procura verificar se o ato administrativo praticado é “puramente jurídico”, ou seja, se a discussão trata sobre a aplicação de normas objetivas, ou se envolve questões decididas por meio de prova. Entendeu que o caso analisado demandava certas providências em termos de prova, o que traz a obrigatoriedade, na via administrativa, de assegurar ao interessado a garantia ao devido processo legal. Afirma que o acórdão atacado admite que o recorrente, o Estado do Rio Grande do Sul, deveria ter feito prova. Por fim, acompanha o voto do Relator: conhece e dá provimento ao recurso.</p> <p>III – Voto Ministro Paulo Brossard</p> <p>Na contramão dos demais entendimentos, o Ministro Paulo Brossard argumentou que “a cláusula do inciso LV é muito precisa em seu alcance e em sua finalidade”. Se não há litígio, se não existem acusados, e inexitem, portanto, “litigantes” que fazem jus ao devido processo legal administrativo.</p> <p>Afirma que em períodos finais de governo são praticados atos que criam dificuldades à Administração nascente, a qual se vê obrigada a tomar “<i>urgentes, inadiáveis e saneadoras providências</i>”, fundada no princípio de que a Administração pode rever os seus atos, sem embargo de, caso a caso, a parte que entender ter sido lesada em seus direitos recorrer ao Poder Judiciário, ou por via de Mandado de Segurança ou por via de ação ordinária.</p> <p>IV – Voto Ministro Neri da Silveira</p> <p>Ministro abre seu voto reconhecendo que, a partir da Constituição de 1988, há uma maior extensão à garantia constitucional fundada no <i>due process of law</i>, que antes se limitava aos processos de natureza penal.</p> <p>Ainda, o Ministro resgata casos similares decididos em sua carreira, em que já adotou posicionamentos que guardam correspondência com o voto do Min. Rel. Marco Aurélio, mas em caso que se tratava de situação jurídica consolidada ao longo de muitos anos. Para remediar uma situação já estabelecida por meio de ato administrativo, a via adequada, para o Ministro, seria a via judicial, em ação própria para anular a situação, quando seria, então, assegurado o amplo direito de defesa à parte.</p> <p>No caso em comento, entretanto, o período de tempo</p>
--	---

	<p>discorrido entre o (i) o ato que gerou efeitos para os militares recém-incorporados à reserva, concedendo a incorporação de gratificação ao regime de inatividade e (ii) o ato que anulou o anterior, cancelando os benefícios concedidos, foi de poucos meses. O Ministro pondera que, nos casos de situação jurídica ainda não consolidada, se a Administração Pública fosse obrigada a ajuizar uma ação para cada vez que a anulação ou revogação de um ato administrativo fosse necessária, o prejuízo recairia no desempenho administrativo, limitado o seu poder de revisão de seus próprios atos.</p> <p>Decisão: Recurso conhecido e provido, para deferir, em parte, o mandado de segurança, nos termos do voto do relator. Vencidos os Ministros Paulo Brossard e Neri da Silveira.</p>
--	--

## 9. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 524.143

<b>AI 524.143</b>	
Data de julgamento	01/03/2005
Partes	Agravante: Estado de Minas Gerais Agravado: Maria das Graças Santana Nogueira
Ementa	Servidor Público: a cobrança de valores indevidamente pagos pela Administração Pública ao servidor não prescinde de processo administrativo, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (v.g. MS 24.182, Gilmar Mendes, DJ 3.9.04)
Ato administrativo inicial	Gratificação de produção suplementa (GPS), que foi posteriormente reduzida pela Administração Pública, após constatação de irregularidades em seu cálculo.
Efeitos concretos do ato administrativo	-
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Sepúlveda Pertence</p> <p>Como explicitado na decisão agravada, esta Corte decidiu que a cobrança de valores indevidamente pagos pela administração não prescinde do processo administrativo, devendo ser obedecidos os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Portanto, os precedentes citados pelo agravante não são aplicáveis no presente caso, porque tratam apenas da anulação dos atos tidos como ilegais pela administração que, como já consolidado na Súmula 473 do STF, prescinde de processo administrativo.</p>

## 10. Recurso Extraordinário 452.721

<b>RE 452.721</b>	
Data de julgamento	22.11.2005
Partes	Recorrente: Ministério Público do Estado de Mato Grosso Recorrido: Alberto Macedo São Pedro e outro
Ementa	<b>1.</b> Recurso Extraordinário. 2. Concurso Público. 3. Edital que não previu prazo de validade. Inexistência de ato de prorrogação. Alegação de validade de ato de anulação da nomeação realizada pelo Governador do Estado do Mato Grosso. 4. Nomeação posterior de 25 defensores públicos dentro do número de vagas originariamente previstos no edital. 5. Inobservância dos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV). Revogação, por ato unilateral e sem a devida audiência, de situação constituída com relação a defensores públicos em estágio probatório. Impossibilidade de anulação arbitrária dos atos de nomeação dos defensores pelo Governador do Estado do Mato Grosso. 6. Inadmissibilidade de exoneração ad nutum de funcionários públicos em estágio probatório.
Ato administrativo inicial	"Como se observa na espécie, os ora recorridos foram nomeados e empossados e, após terem entrado em efetivo exercício, tiveram os seus respectivos atos de nomeação anulados sem a observância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LIV e LV, CF 1988)" (p. 6).
Efeitos concretos do ato administrativo	-
Fundamentos principais de cada voto	I – Voto Min. Rel. Gilmar Mendes  "É inequívoco que a nomeação e a posse repercutiram no campo de interesses individuais e patrimoniais, os quais não podem deixar de ser observados no caso concreto" (p. 6).  "É sintomático observar que a nomeação dos 25 defensores ora recorridos ocorreu dentro do número

	<p>originariamente estipulado pelo Edital. Nota-se que, das 95 vagas iniciais, apenas 42 haviam sido providas” (p. 6). “Considerando, portanto, o fato que os recorridos terem sido nomeados dentre as vagas originariamente previstas no edital do concurso, é possível cogitar de uma presunção de legitimidade no que tange aos atos de nomeação praticados pela Administração Pública” (p. 7).</p> <p>“No que diz respeito à violação do devido processos legal, da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), vale ressaltar que estes não se resumem, portanto, a um simples direito de manifestação no processo. Eles deem abarcar também o direito à informação, manifestação e possibilidade de ver seus argumentos considerados pelos julgadores” (p. 9).</p> <p>“Como se pode ver, a garantia do contraditório e da ampla defesa configuram norma fundamental de organização e procedimento no âmbito da Administração, não podendo ser flexibilizada ou mitigada. (...) Tendo em vista as peculiaridades do caso concreto, não é possível negar aos recorridos a possibilidade de exercer o contraditório e a ampla defesa em conformidade com uma das balizas do Estado Democrático de Direito: o devido processo legal” (p. 9). “Defensores ora recorridos estão em estágio probatório, não sendo permitido admitir exoneração ad nutum” (p. 10).</p> <p>II – Min. Joaquim Barbosa</p> <p>“provimento parcial ao recurso, simplesmente no sentido de tornar sem efeito o ato que culminou na exoneração dos impetrantes, mas ressalvando a possibilidade de esse procedimento administrativo ser retomado, desde que respeitado o devido processo legal” (p. 14).</p>
--	---

## 11. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 710.085

<b>AI 710085</b>	
Data de julgamento	03/02/2009
Partes	Agravante: Instituto de Previdência de Santo André Agravado: Espólio de Sidney Furlanetto
Ementa	Administrativo. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento. Súmula 473 do STF. Necessidade de processo administrativo. Alegada violação do art. 5º, LIV

	<p>e LV do STF. Ofensa reflexa. Agravo Improvido.</p> <p>I – O entendimento da Corte é no sentido de que, embora a Administração esteja autorizada a anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais (Súmula 473 do STF), não prescinde do processo administrativo, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Precedentes.</p> <p>II – Como tem consignado o Tribunal, por meio de remansosa jurisprudência, a alegada violação ao art. 5º, LIV e LV, da Constituição, pode configurar, em regra, situação de ofensa reflexa ao texto constitucional, por demandar a análise de legislação processual ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do recurso extraordinário.</p> <p>III – Agravo regimental improvido.</p>
Ato administrativo inicial	-
Efeitos concretos do ato administrativo	-
Fundamentos principais de cada voto	<p>O Min. Relator Ricardo Lewandowski reitera os argumentos da decisão agravada, que são:</p> <p>“O agravo não merece acolhida. (AI 524.135-AgR MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 405.236-AgR DF e RE 359.043-AgR AM, Rel. Min. Eros Grau; RE 452.721 MT e RE 329 PR, Rel. Min. Gilmar Mendes).”</p>

## 12. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 627146

<b>AI 627.146</b>	
Data de julgamento	31/08/2010
Partes	Agravante: Ligia Maria Berthier Agravado: Estado do Rio Grande do Sul
Ementa	<p>Agravo regimental em agravo de instrumento. Constitucional. Administrativo. Procedimento Administrativo. Súmula 473. Observância do art. 5º, LV, da Constituição Federal.</p> <p>1. A Constituição Federal, no seu art. 5º, LV, assegura aos litigantes, em processo judicial e administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos inerentes. Precedentes.</p> <p><b>2.</b> Agravo regimental improvido.</p>
Ato administrativo	Gratificação de produção suplementa (GPS), que foi

inicial	posteriormente reduzida pela Administração Pública, após constatação de irregularidades em seu cálculo.
Efeitos concretos do ato administrativo	-
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Rel. Ellen Gracie</p> <p>O acórdão recorrido reconheceu a legalidade do ato administrativo que cancelou o pagamento da gratificação de difícil acesso e determinou a restituição do que fora indevidamente recebido, com fundamento na Súmula STF 473.</p> <p>A decisão agravada aplicou o entendimento uníssono na Suprema Corte, segundo o qual o art. 5º, LV, da Constituição de 1988 ampliou o direito de defesa dos litigantes, para assegurar aos acusados em geral, em processo judicial e administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes (MS 24.268 MG, Plenário, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 17.09.2004).</p>

## 13. Recurso Extraordinário 594.296

RE 594.296	
Data de julgamento	31.10.2011
Partes	Recorrente: Estado de Minas Gerais Recorrida: Maria Ester Martins Dias
Ementa	<p>RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.</p> <p>1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.</p> <p>2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.</p> <p>3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.</p>
Ato administrativo inicial	Averbação de período trabalhado que a recorrida trabalhou anteriormente, enquanto servidora pública municipal, antes de migrar para o quadro funcional do período trabalho. Após o pleito de averbação ter sido deferido, foi reconhecido também o direito da

	<p>recorrida ao recebimento de adicionais de quinquênio.</p> <p>Em 06.04.1997, cerca de dois anos e meio após as modificações nos vencimentos da servidora, o Estado de Minas Gerais, através de decisão administrativa unilateral, determinou o cancelamento dos valores mencionados. Atesta o recorrente que “o cancelamento da concessão dos quatro adicionais por quinquênio, vez que indevidos por falta de amparo legal, de acordo com a Instrução nº 14/97 da Diretoria de Pessoal do TJMG, que determinou o desconto dos valores pagos indevidamente.”.</p>
Efeitos concretos do ato administrativo	Incorporação dos valores no patrimônio da servidora.
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Ministro Relator Dias Toffoli</p> <p>O Ministro Relator abre a argumentação do voto localizando a Súmula 473 em seu contexto histórico de edição, ou seja, no longínquo ano de 1969, sob a égide da Constituição anterior. Afirma que a Constituição Cidadã de 1988 ampliou a garantia constitucional o direito ao contraditório e ampla defesa, para litigantes e também “meros interessados”, na fala do Ministro. A partir do texto constitucional vigente, conclui que qualquer ato administrativo cuja formalização resulte em efeitos na esfera de interesses do cidadão “deverá ser precedido de prévio procedimento”, a fim de assegurar ao interessado o efetivo direito do contraditório e ampla defesa.</p> <p>O voto pretende, de maneira expressa, realizar uma compatibilização entre o comando da Súmula 473 e o direito ao contraditório e ampla defesa.</p> <p>Cita longamente diversos autores da área do Direito Administrativo. A primeira referência utilizada pelo Ministro é Mônica Martins Toscano Simões (2004), para afirmar a necessidade de compreender os limites e a extensão da autotutela administrativa, com o propósito de resguardar o direito dos administrados. De acordo com os trechos transcritos no acórdão, a autora rejeita a aplicação da Súmula 473 (e, por consequência, o art. 53 da Lei 9.784 de 1999) como um “instrumento autoritário, capaz de desconstituir situações jurídicas” provocadas por atos administrativos que gozam da presunção de legitimidade. Por fim, afirma que a autotutela deve ser exercida de modo a conferir aos atingidos a manifestação prévia, considerada “indispensável ao resguardo do devido processo legal”.</p> <p>Outro autor citado pelo Ministro Dias Toffoli é Hely Lopes Meirelles, para reforçar a tese de que, em situações de invalidação de ato administrativo enseja um conflito de interesses entre o administrado e a Administração Pública, esta deve assegurar-lhe o direito de defesa e contraditório. Ainda, o Ministro cita novamente o autor para demonstrar a inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, que,</p>

	<p>ao incluir "litigantes" no núcleo do devido processo legal, acabou por jurisdicionalizar o processo administrativo.</p> <p>O Ministro Dias Toffoli, após as considerações de doutrina e jurisprudência, volta ao caso concreto. Sustenta que o cancelamento de averbação do tempo de serviço lançado no prontuário da recorrida, bem assim de quinquênios que lhe tinham sido concedidos, em razão dessa contagem de tempo, inegavelmente influíram em sua esfera de interesses, posto que alteraram o cômputo de seu tempo de serviço e acarretaram a devolução de valores que lhe haviam sido pagos pelo Estado de Minas Gerais.</p> <p>Pondera que tal retificação e devolução de valores deveriam ter sido precedidas de regular processo administrativo, em que a servidora deveria ter respeitados seus direitos ao contraditório e à ampla defesa. Informa que a discussão dos autos não é sobre o conteúdo dos atos administrativos, ou seja, se a recorrida efetivamente tem direito a contagem de tempo inicialmente deferida. A análise recai apenas sobre eventual direito da servidora de que essa intervenção estatal em sua esfera de interesses fosse precedida de um devido processo administrativo, conclusão que se tem por irrefutável.</p> <p>Como inegavelmente não ocorreu, conforme, aliás, reconhecido pelo próprio recorrente, corretas foram as decisões proferidas nos autos que determinaram a anulação do ato, restando facultado ao recorrente sua renovação, desde que respeitados os princípios constitucionais inerentes a esse tipo de intervenção estatal na esfera de interesses de uma servidora.</p> <p>II – Voto Ministro Luiz Fux</p> <p>O Ministro inicia seu voto afirmando que "cabe à administração anular os seus atos e, depois, verificar as consequências em relação aos direitos atingidos, corresponde hoje ao postulado de que a Administração Pública não pode anular seus atos, salvo se os motivar". Ainda, a Constituição afirma que ninguém será privado de seus bens e de sua propriedade sem obediência do devido processo legal.</p> <p>Afirma que no caso concreto ocorreu a supressão de um bem, qual seja, o salário necessário <i>in vitae</i> da servidora, e que, portanto, evidentemente, é imprescindível a observância do devido processo legal.</p> <p>Pondera que a Administração Pública está subordinada ao princípio da legalidade e que, ao mesmo tempo, possui o poder geral de cautela para realizar suspensões de pagamento e submetem a ampla defesa ou o contraditório à questão relativa aos descontos. Destaca como "muito importante" o fato de que a servidora fez o pedido administrativo de averbação, que foi concedido, e, dessa forma, o Ministro afirma que "a desconstituição desse ato teria</p>
--	---

	<p>necessariamente que perpassar por um procedimento que obedecesse ao contraditório e ao devido processo legal”.</p> <p>Resgata o voto do Ministro Celso de Mello na Medida Cautelar em Mandado de Segurança no 27.422, no sentido de destacar a essencialidade de se respeitar situações já consolidadas no tempo, presumindo a boa-fé do cidadão, servidor público ou não, a fim de ser respeitado o postulado de segurança jurídica. Intromissão abrupta ao direito de propriedade do servidor essa supressão do adicional, e, mais ainda, o desconto imediato daquilo que unilateralmente a Administração entendeu indevido.</p> <p>O Ministro finaliza seu voto com uma ressalva. Afirma que não resta prejudicada a autotutela administrativa, isto é, a possibilidade de a Administração suprimir valores computados de forma equivocada. No entanto, tal possibilidade está condicionada à obediência das garantias constitucionais do due process of law, contraditório e ampla defesa. Acompanha o Ministro Relator.</p> <p>III – Voto Ministra Carmen Lúcia</p> <p>Após a contextualização do caso, recapitulando o relatório, a Ministra faz o mesmo adendo dos demais votos, isto é, que o objeto de decisão do STF, no caso em comento, “é tão somente se seria possível ao ente estadual, ora Recorrente, anular ato administrativo atingindo o espectro dos direitos que, antes, tinham sido reconhecidos à Recorrida e que vinham sendo cumpridos pelo Estado” (página 21 do acórdão).</p> <p>O voto traz um elemento não abordado até então pelos Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli: a autotutela da Administração Pública, definida no voto como um instrumento de verificar a legalidade de seus provimentos e dos atendimentos das funções que lhe são legalmente fixadas por decorrência da autoexecutoriedade dos atos administrativos. (p. 23)</p> <p>Sobre a nomenclatura autotutela, a Ministra Carmen Lúcia prefere função de autocontrole, vez que “não se cuida verdadeiramente de poder, mas de dever, para se aferir e garantir a legalidade dos comportamentos estatais”. De qualquer forma, tal atribuição administrativa possui limites dentro de um Estado Democrático de Direito, que são balizados pelos direitos fundamentais, inclusive direito à propriedade.</p> <p>Isso significa que o exercício da autotutela pela Administração deve cumprir o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Impõe-se a observância do devido processo legal, garantia de que os direitos (ou interesses) individuais não sejam atingidos sem que, previamente, se assegure ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Por fim, acompanha o voto do relator.</p> <p>Cumpra informar as razões da Ministra para ter pedido vista dos autos após os votos dos Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Afirma julgou</p>
--	--

	<p>importante um exame de “comportamentos administrativos omissivos em termos de processo que deram causa a litígios judiciais decorrentes da má interpretação da Súmula 473 deste Supremo Tribunal Federal.” A Ministra concluiu que, provavelmente, existam muitos casos de violação ao devido processo legal administrativo que escapem à revisão do Poder Judiciário. Tal análise provocou a construção de duas propostas, conforme o resultado do julgamento: (i) alteração do enunciado da Súmula, para adaptá-lo ao direito constitucional de 1988, nos seguintes termos: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, garantido, em todos os casos, o devido processo legal administrativo e a apreciação judicial.”.</p> <p>IV – Voto Ministro Celso de Mello</p> <p>Argumenta que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos, mesmo em se tratando de procedimento administrativo, sem a observância, pelo Estado, do devido processo legal, notadamente em casos em que se estabelece uma relação de polaridade conflitante entre o Estado, de um lado, e o indivíduo (ou servidores) de outro.</p> <p>Estado não pode exercer sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, vez que o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público, de que resultem consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais, exige a fiel observância do princípio do devido processo legal.</p> <p>Afirma que a jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do STF, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade.</p> <p>Isso significa, portanto, que assiste ao cidadão (e ao administrado), mesmo em procedimentos de índole administrativa, a prerrogativa indisponível do contraditório e plenitude de defesa.</p> <p>O Ministro traz como argumento a lição de Ada Pellegrini Grinover a respeito da evolução do devido processo legal no Brasil, a partir do paradigma constitucional de 1988 (“O Processo em Evolução”, p. 82/85, itens ns. 1.3, 1.4, 2.1 e 2.2, 1996, Forense Universitária). No trecho destacado, da maneira parecida com outros votos, o Ministro Celso de Mello se filia ao entendimento que a Constituição Cidadã influi consideravelmente na atividade administrativa, o conteúdo democrático constitucional deve, necessariamente, gerar consequências e adequações na configuração e objetivos a serem perseguidos pela Administração Pública. A professora destaca a nova</p>
--	---

	<p>concepção de processualidade administrativa, tanto para incorporar os princípios do devido processo legal à Administração Pública, quanto para fixar os limites da atuação administrativa.</p> <p>Por fim, acompanha o Relator e demais ministros, para negar provimento ao recurso extraordinário.</p>
--	--

#### 14. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 712.316

<b>AI 712.316</b>	
Data de julgamento	08/05/2012
Partes	Agravante: União Agravada: Ana Lizarda Chaves Moyses
Ementa	<p>AGRAVO REGIMENTAL. GRATIFICAÇÃO DE PRODUÇÃO SUPLEMENTAR – GPS. CÁLCULO. ALTERAÇÃO. REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. ORIENTAÇÃO REAFIRMADA PELO PLENO DO STF. RE 594.296. O acórdão recorrido está em conformidade com a orientação firmada nesta Corte, no sentido de que é ilegal a anulação de ato administrativo cuja formalização repercute no campo dos interesses individuais sem a observância do contraditório e da ampla defesa. Agravo regimental a que se nega provimento.</p>
Ato administrativo inicial	Gratificação de produção suplementa (GPS), que foi posteriormente reduzida pela Administração Pública, após constatação de irregularidades em seu cálculo.
Efeitos concretos do ato administrativo	-
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Joaquim Barbosa</p> <p>Voto no sentido de considerar como indevida a supressão da Gratificação de Produção Suplementar, em face de irregularidades em sua forma de cálculo, porquanto inobservado o exercício do direito de ampla defesa e do contraditório:</p> <p>“(…)é ilegal a anulação de ato administrativo cuja formalização repercute no campo dos interesses individuais sem a observância do contraditório e da ampla defesa. Esse entendimento foi reafirmado por esta Corte, após o reconhecimento de existência de repercussão geral da matéria em exame, nos termos do RE 594.296, rel.</p>

	Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Dje 13.02.2012" (p. 4)
--	---

## 15. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 250.482

<b>RE 250.482</b>	
Data de julgamento	26.06.2012
Partes	Agravante: União Agravado: Francisca Vânia Ildfonso Campos
Ementa	Agravo regimental no recurso extraordinário. Processo administrativo. Anulação de ato. Necessidade. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Precedentes. 1. Qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Agravo regimental não provido.
Ato administrativo inicial	Ato administrativo que conferia à agravada, servidora pública aposentada, seus proventos.  'MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REDUÇÃO DE PROVENTOS. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. I – Não é de se admitir a redução de proventos sob o pálio de erro na implantação de percentual de reajuste advindo de decisão judicial, se a suposta irregularidade não foi apurada em processo regular, com infringência ao princípio constitucional da ampla defesa. II – Apelação e remessa oficial improvidas.'
Efeitos concretos do ato administrativo	Não consta.
Fundamentos principais de cada voto	O Min. Relator Dias Toffoli afirma que no caso presente, a exclusão dos proventos da impetrante, ora agravada, de vantagem que lhe tinha sido concedida, inegavelmente influiu em sua esfera de interesses. Indubitável, destarte, que essa retificação que lhe foi imposta deveria ter sido precedida de regular processo administrativo, em que deveriam ter sido respeitados seus direitos ao contraditório e à ampla defesa.

## 16. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 466.521

<b>RE 466.521</b>	
Data de julgamento	07/08/2012
Partes	Agravante: Estado de Santa Catarina Agravado: Paulo Figueiredo Goulart
Ementa	Agravo regimental no recurso extraordinário. Processo administrativo. Pagamento indevido a servidor. Restituição. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Necessidade. Precedentes. 1. Consoante a jurisprudência desta Corte, os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverão ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Agravo regimental não provido.
Ato administrativo inicial	Não consta.
Efeitos concretos do ato administrativo	Não consta.
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Voto Min. Rel. Dias Toffoli</p> <p>“É legítima a persecução do Estado ao ressarcimento do numerário do qual foi destituído sob fundamentos que não mais prevalecem” (p. 9).</p> <p>“No entanto, é vedado à Administração, a seu arbítrio, fixar unilateralmente o quantum devido e, de pronto, proceder aos descontos, privando o servidor do exercício de seu direito à ampla defesa e contraditório. Reafirmando a garantia constitucional, este órgão fracionário tem orientação sedimentada em julgados precedentes quanto ao direito do estado de reverter aos cofres públicos o desembolso decorrente de medida liminar considerada insubsistente após o julgamento de mérito do mandamus no qual foi concedida, condicionando-o ao devido processo legal, pressuposto indeclinável da observância dos princípios regedores da Administração Pública”.</p> <p>“Mais recentemente, o Plenário desta Corte, ao apreciar o mérito do RE nº 594.296/MG, de minha relatoria, cuja repercussão geral havia sido reconhecida, concluiu que qualquer ato da Administração Pública que repercute no campo dos interesses individuais do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento administrativo no qual se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa” (P. 10)</p> <p>A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos</p>

termos do voto do Relator. Unânime.
-------------------------------------

## 7. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 593.055

<b>RE 593.055</b>	
Data de julgamento	07/08/2012
Partes	Agravante: Estado de Minas Gerais Agravada: Rosarina de Fátima Santos Coelho Intimado: Governador do Estado de Minas Gerais Intimado: Superintendente regional do ensino de diamantina
Ementa	Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Nomeação. Anulação. Ausência de prévio processo administrativo. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Necessidade. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. Consoante a jurisprudência desta Corte, os atos da Administração Pública que tiverem o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverão ser precedidos de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.
Ato administrativo inicial	Não consta.
Efeitos concretos do ato administrativo	Não consta.
Fundamentos principais de cada voto	O Min. Relator Dias Toffoli afirma que a decisão agravada encontra-se em conformidade com o entendimento do STF, que "em inúmeros julgados, afirmou a necessidade da observância do devido processo legal para a anulação de ato administrativo que tenha repercussão no campo de interesses individuais de servidor público. Mais recentemente, o Plenário desta Corte, ao apreciar o mérito do RE nº 594.296/MG, de minha relatoria, cuja repercussão geral havia sido reconhecida, concluiu que qualquer ato da Administração Pública que repercute no campo dos interesses individuais do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento administrativo no qual se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. No referido julgamento, afirmou-se a necessidade de se proceder à

	<p>compatibilização entre o comando da Súmula nº 473 do STF, editada sob a égide da Constituição pretérita, e as garantias previstas no art. 5º, inciso LV, da atual Constituição Federal.”</p> <p>Outro precedente:</p> <p>“Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação desta Corte. Suspensão de benefício previdenciário, em razão de alegada fraude. Ato que deve ser precedido do devido processo legal. Precedentes. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência desta Corte a respeito do tema, que reconhece a necessidade da instauração de procedimento administrativo previamente à suspensão de benefício previdenciário. 2. Estando ainda em curso o referido procedimento, em razão da existência de recurso administrativo pendente de apreciação, não se mostra possível a suspensão do benefício. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento” (RE nº 469.247/MGED, Primeira Turma, DJe de 16/3/12).</p> <p>Outro precedente:</p> <p>“AGRAVO REGIMENTAL. GRATIFICAÇÃO DE PRODUÇÃO SUPLEMENTAR – GPS. CÁLCULO. ALTERAÇÃO. REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. ORIENTAÇÃO REAFIRMADA PELO PLENO DO STF. RE 594.296. O acórdão recorrido está em conformidade com a orientação firmada nesta Corte, no sentido de que é ilegal a anulação de ato administrativo cuja formalização repercute no campo dos interesses individuais sem a observância do contraditório e da ampla defesa. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI nº 712.316/DF-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 22/5/12).”</p>
--	---

### 18. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 31.661

<b>RMS 31.661</b>	
Data de julgamento	10/12/2013
Partes	Recorrente: Marlloy S/A Indústria e Comércio Recorrido: União

Ementa	Recurso ordinário em mandado de segurança. 2. Direito Constitucional e Comparado: CF 5º, LV e Anspruch auf rechtliches Gehör. 3. Procedimento administrativo e Lei 9.784/99. 4. Violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório configurada. 5. Precedente: Agr.R RE 426.147. Não apreciado o mérito administrativo, senão faltas procedimentais. 6. Recurso ordinário provido.
Ato administrativo inicial	Resolução 10.763/1992 da SUDENE, que considerou o projeto da recorrente para a implantação de unidade industrial destinada À fabricação de ferroligas, no município de Rosário/MA, como de interesse para o desenvolvimento do Nordeste e, conseqüentemente, merecedor da colaboração financeira do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), com a possibilidade de emissão de debentures em garantia da dívida contraída.
Fundamentos principais de cada voto	<p>I – Min. Rel. Gilmar Mendes</p> <p>“Discute-se nos autos, em síntese, violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório quando a parte recorrente não é notificada para manifestação prévia sobre ato administrativo que anulou benefício anteriormente concedido, mesmo quando alegações por ela apresentadas forem apreciadas por órgãos competentes na via recursal” (p. 7).</p> <p>“A Constituição de 1988 (art. 5º, LV) assegurou o direito de defesa aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Friso: o âmbito de proteção da norma constitucional que resguarda o direito de defesa, o contraditório e a ampla defesa alcança tanto processos judiciais como administrativos” (p. 7).</p> <p>“Não é outra a avaliação do tema no Direito Constitucional Comparado. Apreciando o chamado "Anspruch auf rechtliches Gehör" (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o de informação sobre o objeto do processo, mas, também, o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar” (p. 8).</p> <p>Pretensão À tutela jurídica contém os seguintes direitos:</p> <p>“1) direito de informação (Recht auf Information), que</p>

	<p>obriga o órgão julgador a informar, à parte contrária, os atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;</p> <p>2) direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao acusado a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;</p> <p>3) direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg, 1991, p. 363364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol IV, no 85-99</p> <p>Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (Recht auf Berücksichtigung), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (Beachtenspflicht), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (Kenntnisnahmepflicht), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (Erwägungspflicht) (Cf.: Dürig/Assmann. in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, art. 103, vol. IV, n. 97)" (p. 10)</p> <p>Lei 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. No parágrafo único, estabelece que, nos processos administrativos, serão observados, dentre outros, os critérios de "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados" (inciso VIII) e de "garantia dos direitos à comunicação" (inciso X).</p> <p>"Dessa forma, embora a Administração tenha legitimidade para controlar seus próprios atos, seja para anulá-los, quando ilegais, ou revogá-los, quando inconvenientes ou inoportunos, nos termos do Enunciado 473 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, tal atuação não dispensa que o processo administrativo observe os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, especialmente quando há interesse das partes na</p>
--	--

	<p>manutenção do ato tido por ilegal pela Administração”</p> <p>Dessa forma, entendo que se há de deferir a segurança postulada para determinar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, LV).</p> <p>Não se examina, aqui, o mérito da pretensão administrativa, mas tão somente a falta de procedimento indispensável à regularidade do ato administrativo.</p> <p>Com efeito, eventual constatação de irregularidade na concessão do benefício previsto na referida medida provisória não poderia ser utilizada como fundamento para anulação imediata do ato administrativo sem que fosse oportunizada, à recorrente, participação em processo administrativo.</p> <p>Ressalto que a falta de intimação não é suprida por manifestação em sede de recurso administrativo. Cabia à Administração, no momento adequado, dar oportunidade à interessada de manifestar-se; analisar-lhe os argumentos com a atenção necessária e cotejá-los com as razões levantadas pela Administração para anular o ato administrativo (Erwägungspflicht).</p> <p>Em outras palavras, não satisfaz o direito de defesa da recorrente a mera oportunidade de impugnar, mediante recurso, ato que anulou benefício anteriormente deferido a ela, nem mesmo quando a isso se somar o exame cuidadoso e exaustivo das razões de defesa apresentadas nesta via recursal.</p> <p>Decisão: Recurso provido. Unânime</p>
--	--



**II– Fluxo de procedimentos administrativos**

PROCESSOS E DATAS DE JULGAMENTO	<b>ATO ADMINISTRATIVO INICIAL</b>	<b>EFEITOS DA FORMALIZAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO INICIAL</b>	<b>JUSTIFICATIVA DA REVOGAÇÃO</b>
RE 93108 07/11/1980	Indeferimento de processos administrativos pela Prefeitura de São Paulo.	Sem efeitos.	Processos indeferidos sob o fundamento de que o projeto contrariava o interesse público por estar em desconformidade com as Leis n. 8.001/73 e no. 12.209/75.
RE 100555 18/06/1984	Nomeação de concursados para cargo público no Município de São Paulo	Posse e exercício do cargo público, completando a investidura no cargo.	Irregularidades no concurso público.
RE 100269 28/09/1984	Majoração nos vencimentos de aposentado da Comarca de Natal (RN)	Aposentado recebeu proventos de acordo com a lei local por dezoito anos, desde maio de 1952	Cálculos primitivos teriam sido realizados com base em padrão de vencimentos correspondentes
RE 113402 17/06/1988	Reforma de soldado da Polícia Militar de Minas Gerais	Desligamento do reformado de certos deveres e obrigações de serviço. Situação que perdurou por treze anos.	Erro no laudo médico
RE 116693 27/09/1988	Diploma de conclusão registrado no MEC	Após obter diploma, ingressou em um cargo público, que tinha como requisito o curso superior na área de Ciências Contábeis ou Administração	Irregularidades apuradas em investigação, que apontam que histórico acadêmico não correspondia aos registros de frequência e

		de Empresas.	aproveitamento.
MS 20781 16/10/1992	Nomeação de juiz classista pelo Presidente da República	Direito de assumir o exercício da função judicante, nos 30 dias subsequentes à nomeação	Motivo de conveniência. Ato considerado válido e legítimo, porém, contrário ao "bem-comum"
RE 158439 30/08/1994	Transferência de militares para reserva	Incorporação de gratificação ao regime de inatividade	Ato administrativo ilegal, contrário às normas
AI 524143 18/03/2005	Gratificação de produção suplementar (GPS) (o que é isso - conferir na lei) conferida à servidora pública estadual de Minas Gerais	Integração dos valores pagos ao patrimônio da servidora pública	Erro no cálculo da gratificação.
RE 452721 22/11/2005	Concurso Público para defensores públicos do Mato Grosso.	Nomeação, posse e exercício (estágio probatório) de 25 defensores públicos dentro do número de vagas originariamente previstos no edital.	Erro no edital do concurso, que não previu prazo de validade
AI 710085 03/02/2009	Não consta	-	-
AI 627146 31/08/2010	Concessão de gratificação de difícil acesso a servidora pública do Estado do Rio Grande do Sul	Integração dos valores pagos ao patrimônio da servidora pública	Erro no cálculo da gratificação. Determinação de desconto dos valores pagos indevidamente.
RE 594296 31/10/2011	Averbação de período anteriormente trabalhado por servidora pública estadual de	Reconhecimento do direito ao recebimento de adicionais de quinquênio e integração dos valores pagos ao	Valores considerados indevidos por falta de amparo legal. Determinação de desconto dos valores pagos

	Minas Gerais	patrimônio da servidora. Situação de fato existiu por dois anos e meio	indevidamente.
RMS 31661 10/12/2013	Despacho que considerou o projeto da recorrente para a implantação de unidade industrial destinada à fabricação de ferroligas	Consequentemente, a empresa tornou-se merecedora da colaboração financeira do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), com a possibilidade de emissão de debentures em garantia da dívida contraída.	Declaração de nulidade do despacho que tinha reconhecido a possibilidade de enquadramento da ora recorrente nos termos do artigo 6º da MP 2199/2001, por entender que ela concorreu para o atraso na liberação dos recursos do FINOR.