

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – PRESIDENTE
DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS - ABCR (“ABCR”, “requerente” ou “autora”), entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a categoria econômica das concessionárias de rodovias, fundada em 28.06.1996, inscrita no CNPJ sob nº 01.435.491/0001-66, com sede em São Paulo, SP, na Rua Geraldo Flausino Gomes, nº 61, Conj. 61, CEP 04.575-060 (Doc. nº 02 – Estatuto Social), vem, por seus advogados abaixo assinados (Doc. nº 01), especificamente constituídos para este fim, com fundamento no art. 102, I, “a”, da Constituição, e nos arts. 1º e 21, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
com pedido urgente de concessão monocrática de medida cautelar,
ad referendum do Plenário,

tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade do **art. 10, inciso I, da Lei nº 10.177, de 1998, do Estado de São Paulo** (Doc. 03), que prevê o **prazo de dez anos** para que a Administração Pública anule seus próprios atos, no exercício de seu poder de autotutela, pelas razões e para os fins a seguir expostos.

I – OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

1. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, inciso I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo (Doc. 03), que instituiu o prazo de dez anos para que a Administração Pública paulista anule atos reputados como inválidos. Confirma-se a redação do dispositivo legal impugnado:

“Artigo 10 - A Administração Pública anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando:
I – ultrapassado o prazo de dez anos contado de sua produção;”

2. Conforme será demonstrado abaixo, a norma citada invade a competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CRFB), por disciplinar tema (*i.e.*, decadência) de Direito Civil.

3. Além disso, é certo que o prazo decadencial de dez anos previsto na lei paulista não se coaduna com os preceitos constitucionais da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e 5º, *caput*, CRFB), da razoabilidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB), da isonomia (art. 5º, *caput* e art. 37, *caput*, CRFB) e da proporcionalidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB). Isso porque a interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne ao relacionamento entre a Administração Pública em seus diferentes níveis e os particulares, aponta para a utilização uniforme do prazo (prescricional ou decadencial, conforme o caso) de cinco anos para a anulação de atos administrativos. Tal disciplina se evidencia, *e.g.*, em inúmeras leis federais, como a Lei de Ação Popular (art. 21, Lei nº 4.717/1965), o Código Tributário Nacional (art. 173) e o Decreto nº 20.910/1932 (art. 1º). Trata-se de uniformidade legislativa que sedimenta, na legislação ordinária, o prazo quinquenal como um marco nacional da segurança jurídica no que tange à estabilidade das relações dos particulares com o Poder Público.

4. Como se não bastasse, a própria União, ao editar a Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal ou “LPAF”), estipulou o prazo limite de cinco anos para o exercício da autotutela administrativa (cf. art. 54). Tal regra, em consonância com a uniformidade legislativa que decorre do princípio da segurança

jurídica e sua expressão subjetiva da confiança legítima, há de ser encarada como um **limite temporal máximo** para o prazo decadencial do exercício dessa prerrogativa. Limite esse que, registre-se, é observado pela esmagadora maioria dos Estados-membros. Como se verá, **apenas o Estado de São Paulo se vale de um prazo distinto** (em verdade, o dobro daquele que é a regra), o que só reforça a nulidade do dispositivo legal ora questionado.

5. Há ainda que se destacar que a disparidade no estabelecimento de um prazo decadencial de dez anos para o exercício da autotutela pela Administração Pública paulista, se comparado ao prazo que o próprio particular possui para questionamento do ato administrativos (que é de 5 anos, conforme o Decreto Federal nº 20.910/1932), viola o princípio da isonomia. Como se sabe, a criação de uma prerrogativa ao Estado em detrimento do particular requer justificativa robusta, ausente na hipótese. A questão já foi enfrentada por este e. STF tanto no bojo das ADIs nº 1.753/MC e 1.910/MC (em que se entendeu pela inconstitucionalidade de previsão de prazo superior para que a Fazenda Pública ajuizasse ação rescisória), como por ocasião do julgamento das ADIs nº 4.425 e nº 4.357 (em que se reputaram inconstitucionais os privilégios da Administração Pública relacionados a compensações de dívidas e índices de juros moratórios não concedidos de igual forma a particulares no regramento constitucional sobre precatórios).

6. Por esse conjunto de razões, pleiteia-se a **declaração de inconstitucionalidade *tout court* do art. 10, inciso I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo.**

7. Em caráter **subsidiário**, a presente ADI busca, ao menos, seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 10, I, da referida Lei paulista, para que, mediante interpretação conforme a Constituição, seja fixado o entendimento de que o prazo de 10 anos estabelecido na referida norma não se aplica quando a anulação envolver contratos e seus aditivos celebrados pela Administração Pública, hipóteses em que deverá ser observado o prazo decadencial de cinco anos.

8. De fato, mesmo que se entendesse que a decadência é questão ínsita à disciplina puramente administrativa (e não cível), o que se admite apenas para argumentar, a aplicação indiscriminada da norma paulista ainda assim invadiria competência privativa da União. Isso porque, de acordo com o **art. 22, XXVII, da Constituição**, compete à União legislar sobre “*normas gerais de licitação e contratação*”. *In casu*, até pela necessidade de se conferir uniformidade ao tratamento da questão, é evidente que a disciplina quanto ao desfazimento e extinção de contratos administrativos (tal como a anulação) deve ser efetivada em âmbito nacional. Dito de outro modo, ao anular um contrato administrativo, os Estados da Federação devem aplicar a norma geral federal, em obediência aos critérios estipulados na Constituição.

9. Nesse sentido, verifica-se que as normas fixadas pela União em caráter geral, no sentido de que o exercício da autotutela decai em cinco anos – conforme comando originalmente extraível do art. 1º Decreto nº 20.910/1932 (tal como interpretado pela jurisprudência desta Suprema Corte) e, mais recentemente, por força do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 – deve prevalecer. É dizer: ainda que o prazo estipulado pelo art. 10, inciso I, da Lei estadual nº 10.177/1998 se revele, para todo o mais, de direito administrativo, quando estiver em jogo relação jurídica contratual, a hipótese se inserirá no âmbito de competência privativa da União, conforme o art. 22, XXVII, da Constituição, de modo a atrair a incidência do prazo (quinquenal) fixado pelo ente central.

10. Nessa linha de raciocínio, o pedido subsidiário formulado é no sentido de que se reconheça que a leitura constitucionalmente adequada do art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, é a de que o prazo de dez anos para anulação de atos administrativos não se aplica para a hipótese específica de anulação de contratos e aditivos em que for parte a Administração Pública paulista, devendo ser observada, nesses casos, a norma geral contida no art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

11. É o que se passa a demonstrar.

**II – CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE**

12. O ato normativo impugnado é regra de lei estadual editada após a promulgação da Constituição de 1988. Os pedidos formulados, de *declaração de inconstitucionalidade total* do artigo 10, inciso I, da Lei estadual nº 10.177/1998, e, subsidiariamente, de *interpretação conforme a Constituição* do mesmo dispositivo, estão previstos no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, e compõem, recorrentemente, as demandas decididas por esse e. Supremo Tribunal Federal. Além disso, é evidente o cabimento de controle concentrado por via da ação direta de inconstitucionalidade que tenha como objeto de impugnação lei ou ato normativo estadual, tal como expressamente previsto na alínea “a” do inciso I do art. 102 da Constituição.

13. Logo, tendo em vista: (i) que se está diante de ato normativo editado pelo Poder Público Estadual com fundamento direto e imediato na Constituição e (ii) que tal dispositivo encontra-se em total dissonância com as regras de atribuição de competências legislativas e com os preceitos constitucionais da segurança jurídica, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade – como será demonstrado adiante –, não há dúvidas de que a presente ADI constitui via processual adequada para impugná-lo, conforme o art. 102, I, “a”, da Carta da República.

III – LEGITIMIDADE ATIVA DA ABCR E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

14. Conforme estabelecem o art. 103, IX, da CRFB, e o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, são legitimadas para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade as entidades de classe de âmbito nacional. Esse é o caso da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR.

15. Inicialmente, importa destacar que se trata de associação que congrega

categoria econômica homogênea¹ constituída por empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis. Além disso, a ABCR é uma associação civil, que possui **atuação em âmbito nacional**, composta por 57 empresas associadas, que atuam em 12 unidades da Federação (cf. Doc. 04): São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As concessionárias a ela associadas operam 19.030 Km de rodovias, o que corresponde a aproximadamente 9,3% da malha rodoviária nacional pavimentada. Fica, portanto, evidenciado o atendimento ao disposto no art. 7º, §1º, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), aplicável por analogia².

16. Ademais, é inegável a existência de **pertinência temática entre o objeto da presente ADI e a área de atuação da ABCR**. É o que se verifica da leitura do art. 5º do Estatuto Social da requerente (Doc. 02), que elenca, dentre os seus objetivos institucionais: (i) congregar as associadas, promovendo a defesa de seus interesses, sempre de forma compatível com o interesse nacional, (ii) promover a harmonia das relações entre as associadas e dessas com o poder público, (iii) prestar orientação às associadas quanto à interpretação de questões jurídicas e tributárias, e (iv) manter serviço de informação, divulgação e assistência institucional às associadas.

17. Observa-se, portanto, a indiscutível correlação entre as prerrogativas ou fins institucionais da entidade e o pedido ora formulado, bem como o inegável interesse jurídico de suas associadas em obter um pronunciamento definitivo sobre a matéria objeto desta ADI. Com efeito, 21 das associadas da requerente são concessionárias de serviço público que operam no Estado de São Paulo e se submetem ao dispositivo objeto da presente ADI. Tanto isso é verdade, que diversas associadas se depararam com atos administrativos praticados com base no referido prazo de 10 anos, o que foi,

¹ Conforme determina o art. 2º do Estatuto Social da ABCR (cf. Doc. 02): “Art. 2º Somente poderão ser associadas à ABCR as empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis. Parágrafo único. Em caráter excepcional, por decisão do Conselho Diretor, poderá ser admitida como associada empresa cujo objeto social exclusivo seja a prestação de serviço de operação de rodovia, ponte ou túnel, desde que esteja também sob sua responsabilidade a execução dos serviços de cobrança de pedágio e o contratante seja órgão da Administração Pública.”

² STF, ADI nº 108 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 13/04/1992, DJ 05/06/1992, p. 8.427; e ADI nº 912 MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 04/08/1993, DJ 21/09/2001, p. 41.

inclusive, objeto de diversas ações judiciais em São Paulo³. Com efeito, a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) tem procedido à anulação de aditivos de contratos de concessão firmados com tais empresas com base no dispositivo ora impugnado. A situação de insegurança jurídica por que passam as associadas paulistas salta aos olhos.

18. É indispensável, nesse sentido, que as referidas associadas gozem plenamente da segurança jurídica constitucionalmente prevista, o que passa pela observância do mesmo prazo aplicável em todas as unidades da Federação para o exercício da autotutela pela Administração Pública, em consonância com aqueles aplicáveis, também, aos particulares quando são requerentes de eventual anulação.

19. Diante do exposto, é manifesta a legitimidade ativa da ABCR para a propositura da presente ADI.

MÉRITO:

IV – INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL DO ART. 10, I, DA LEI PAULISTA

IV.1. Violação à repartição constitucional de competências prevista no art. 22, I, da CRFB. A União possui competência privativa para legislar sobre decadência.

20. Como proclama o art. 1º da Constituição da República, o Brasil adota a forma Federativa de Estado, que pressupõe a distribuição espacial de competências (administrativas e legislativas) entre as entidades federativas. À luz do princípio da predominância do interesse⁴, as competências administrativas e legislativas podem ser agrupadas em dois grandes grupos: aquelas privativas ou exclusivas da União (arts. 21 e 22 e dispositivos esparsos da CRFB) e aquelas concorrentes aos níveis federativos (arts.

³ Trata-se, por exemplo, dos processos nºs 0019925-66.2013.8.26.0053, 1040370-54.2014.8.26.0053, 1030436-72.2014.8.26.0053, 1022983-26.2014.8.26.0053, 1045799-02.2014.8.26.0053, 1027267-77.2014.8.26.0053, 1040986-29.2014.8.26.0053, 1014902-54.2015.8.26.0053, 1014891-25.2015.8.26.0053, 1033457-56.2014.8.26.0053 e 1042071-50.2014.8.26.0053.

⁴ Tal princípio configura-se como o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes federativos no texto constitucional (ADI nº 4228, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 01.08.2018, DJ 13/08/2018).

23, 24 e 30 da CRFB). Para os fins da presente ação, interessa a análise da regra de distribuição de competências privativas da União.

21. Ao contrário do que ocorre nas regras de repartição de competências legislativas concorrentes previstas na Constituição, que abrem um espaço de normatização de determinadas matérias pelos entes federativos locais em harmonia com a legislação federal, **as regras de competência *privativa* da União fixadas pelo art. 22 da Carta Maior – como se extrai de sua própria literalidade – não permitem qualquer espaço de criação normativa pelos Estados-membros e Municípios⁵. É vedado, inclusive, que os demais entes suplementem ou regulamentem a legislação federal nesses casos.**

22. Não por outra razão, a jurisprudência deste e. STF é pacífica quanto à impossibilidade de os entes locais editarem normas que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. Foi nesse sentido que esta Corte Suprema declarou inconstitucionais leis que usurparam a competência federal em matérias relativas a trânsito⁶; relações de trabalho⁷; direito processual⁸; atividades nucleares⁹; serviços postais¹⁰; telecomunicações¹¹; e inclusive em casos previstos para além do rol de competências instituído no art. 22 da Constituição¹².

23. De igual forma, este e. Tribunal também possui precedentes em que se concluiu pela inconstitucionalidade orgânica de normas que ultrapassaram a

⁵ BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords. Científicos); PINTO FILHO, Francisco Bilac; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz (Coords. Editoriais). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 562).

⁶ STF, ADI nº 3.708, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 11/04/2013, DJ 09/05/2013; ADI nº 3.625, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 04/03/2009, DJ 15/05/2009; ADI nº 2.796, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 16/11/2005, DJ 16/12/2005; ADI nº 3.186, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 16/11/2005, DJ 12/05/2006; ADI nº 1.704, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 01/08/2002, DJ 20/09/2002; ADI nº 2064, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, j. 07/06/2001, DJ 17/08/2001.

⁷ STF, ADI nº 387, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 04/09/2014, DJ 10/10/2014; ADI nº 3.587, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 12/12/2007, DJ 22/02/2008; ADI nº 953, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 19/03/2003, DJ 02/05/2003.

⁸ STF, ADI nº 2.699, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 20/05/2015, DJ 10/06/2015; ADI nº 2.336, Rel. Min. Nelson Jobim, Plenário, j. 03/10/2002, DJ 06/12/2002.

⁹ STF, ADI nº 329, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 01/04/2004, DJ 28/05/2004.

¹⁰ STF, ADI nº 3.080, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 02/08/2004, DJ 27/08/2004.

¹¹ STF, ADI nº 4.907-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 07/02/2013, DJ 08/03/2013.

¹² É o caso, e.g., da definição de crime de responsabilidade para fins de *impeachment* que, segundo o art. 85, parágrafo único da Constituição Federal, é de competência exclusiva da União (STF, ADI nº 2.220, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 16/11/2011, DJ 07/12/2011).

competência privativa da União para legislar sobre matérias de Direito Civil. A título de exemplo, por ocasião do julgamento da ADI nº 1.918, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, este e. STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de Pernambuco que tratava da operacionalização dos contratos de seguros relativos ao setor de saúde, afetando relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas¹³. Conforme entendeu este e. STF na ocasião, a referida lei abarcava matéria de direito civil, tema inserido no rol de competências privativas da União¹⁴.

24. Ocorre que, a despeito da jurisprudência firme deste e. STF e da clareza do dispositivo constitucional, o legislador paulista, ao editar a Lei nº 10.177/1998, **ignorou as regras de repartição de competências legislativas**, incorrendo em inconstitucionalidade orgânica manifesta. De forma específica, ao **estipular prazo decadencial de dez anos para o exercício da autotutela no âmbito exclusivo do Estado de São Paulo, o legislador estadual desconsiderou por completo a regra da Constituição da República que atribui competência privativa à União em matéria de Direito Civil (art. 22, inciso I, da CRFB)**.

25. Como se sabe, questões relacionadas à prescrição e decadência são

¹³ Eis a ementa do acórdão: “CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco.” (STF, ADI 3.207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12/04/2018, DJE 25/04/2018).

¹⁴ Confirmam-se outros exemplos de precedentes nessa mesma linha, no STF: ADI nº 3.605, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 30/06/2017, DJ 13/09/2017; ADI nº 4.701, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 13/8/2014, DJ de 25/08/2014; ADI nº 2.905, Rel. Min. Eros Grau, Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 16/11/2016, DJ 02/02/2018.

próprias do ramo do Direito Civil¹⁵. Tais institutos relacionam-se com os efeitos do decurso do tempo nas relações jurídicas¹⁶, e desde 1916 constam do Código Civil (a título de exemplo, cf. arts. 161 e seguintes do CC de 1916; e arts. 205 e seguintes, do CC de 2002).

26. De forma bastante singela, a *prescrição* configura a perda da pretensão em razão da inércia do seu titular no prazo fixado em lei. Assim, se alguém tiver seu direito subjetivo lesado e não agir no prazo legal, extingue-se a sua pretensão de exigibilidade. O prazo se inicia, pois, no momento em que o direito subjetivo é violado. Nesses casos, a obrigação continuará existindo (como obrigação natural), mas o seu titular não poderá mais exigir que o devedor a cumpra (*e.g.*, pela via judicial).

27. A decadência, de sua vez, é a “*perda do direito potestativo pela inércia do seu titular no período determinado em lei.*”¹⁷ Diferentemente da prescrição, o foco está no próprio exercício do direito, e não na sua exigibilidade. Relaciona-se com direitos potestativos, de qualquer espécie, disponíveis ou indisponíveis, que conferiram ao seu titular o poder de influir ou determinar mudanças na esfera jurídica de outrem, por intermédio de um ato unilateral. O prazo decadencial começa a correr no momento em que o direito nasce e não se interrompe ou suspende (o que também o distingue da prescrição). Isto é: a decadência opera de forma fatal, atingindo irremediavelmente o direito caso o mesmo não seja oportunamente exercido¹⁸.

28. A partir dessa dicotomia, pode-se afirmar que o prazo previsto no inciso I do art. 10 da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, para o exercício da autotutela administrativa, tem natureza decadencial, conforme reconhecido pela doutrina ao tratar

¹⁵ A título de exemplo, diversos autores civilistas dedicam capítulos de suas obras aos temas da prescrição e decadência. É o caso de Caio Mário da Silva Pereira (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p. 579-600); Paulo Lôbo (LÔBO, Paulo. *Direito civil: parte geral*. 6ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017 – Capítulo XIII – p. 354-37); Sílvio Venosa (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: parte geral*. 18ª ed. – São Paulo: Atlas, 2018 - Parte II - Teoria Geral do Direito Civil, capítulo 31, p. 599-631) e Paulo Nader (NADER, Paulo. *Curso de direito civil, parte geral – vol. 1*. 10.ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2016 – Capítulo 23, p. 559-584).

¹⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 22ª ed., v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 680.

¹⁷ AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 8ª ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 619.

¹⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 22ª ed., v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 689.

da autotutela administrativa¹⁹. Isso porque o dispositivo fixa um prazo determinado (10 anos) de que o Estado dispõe para o exercício de um direito potestativo (a saber: direito de anular atos inválidos). Em outras palavras, “*a Administração perde o próprio direito de anular seus próprios atos*”²⁰.

29. O fato de o prazo decadencial aplicar-se à Administração Pública não desnatura o caráter cível da matéria. Afinal, muito embora haja uma relação com a atuação do administrador público, a disciplina do exercício ou exigibilidade de direitos (em que se enquadra a decadência) é, por evidente, matéria que se insere no escopo mais amplo do Direito Civil, de sorte que o seu tratamento deve se dar em âmbito nacional. Como se sabe, a legislação cível não regula apenas as relações entre particulares, mas também serve de base normativa para a atuação administrativa. É o caso, *v.g.*, do regime de bens da Administração Pública (arts. 98 a 103 do Código Civil), matéria essa que também se sujeita à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil. Caso contrário, poder-se-ia admitir, por exemplo, que leis locais disciplinassem de forma distinta sobre a alienabilidade desses bens, ou, ainda, criassem outras espécies de bens públicos, com regimes diversos.

30. Veja-se: por mais que os bens públicos tenham relação direta com o regime de Direito Administrativo (e isso é inegável), a questão deve ser (e de fato é) tratada no âmbito do Direito Civil por duas razões principais. *Em primeiro lugar*, porque questões essenciais relacionadas ao direito de propriedade (ainda que público) integram o sistema de Direito Civil e demandam tratamento legislativo privativo da União (na esteira de diversos precedentes deste e. STF, como destacado acima). *Em segundo lugar*, porque, diferentemente de outros aspectos do regime jurídico-administrativo, os contornos principais do regime de bens públicos devem ser aplicados a todos de forma indistinta (o que vale não só para os particulares, como também para as diferentes esferas de administração pública no Brasil).

¹⁹ Nesse sentido, confirmam-se, por todos: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31ª ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 283; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 267; e RAINER, Yahn. *Estado de Direito e contratos administrativos: o poder de invalidar da Administração Pública*. In: *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 3, n. 2, p. 384-412, 2016, p. 369.

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1.024.

31. O instituto da decadência obedece à mesma lógica. Afinal, (i) a definição das regras centrais do regime jurídico da decadência (dentro do que se insere a definição do prazo para a sua ocorrência) é matéria de Direito Civil; e (ii) a questão é daquelas que demanda um tratamento uniforme aplicável a todos os órgãos e entidades administrativos, independentemente do âmbito federativo. Tanto é assim que o Código Civil (lei nacional) define regras gerais pertinentes à decadência (tal como a impossibilidade de suspensão e interrupção da contagem do prazo), bem como prevê prazos em dispositivos específicos (e.g., prazo de cento e oitenta dias para anular negócio realizado por representante em caso de conflito de interesses – art. 119 do CC/2002).

32. Sob essa ótica, inclusive, é não só adequada, mas imprescindível, a previsão contida na Constituição de que a disciplina provenha de uma única fonte legislativa. Realmente, a disparidade de normas seria altamente problemática, ao criar graves incertezas nas relações jurídicas entre particulares e entre estes e o Poder Público (ponto a que se retornará no tópico seguinte)²¹. Em outras palavras, é competência da União legislar sobre todas as matérias de interesse nacional²², dentro do que se inserem, por imperativo lógico, as regras pertinentes à decadência.

33. Tal competência, inclusive, já exercida desde o Decreto nº 20.910/32, foi confirmada por meio da edição da Lei nº 9.784/1999, cujo art. 54 prevê prazo **quinquenal** para que a Administração Pública exerça a autotutela. Tal prazo, conforme será mais bem desenvolvido adiante e na linha de entendimento desta e. Corte, tem aplicação direta aos Estados como garantia de sistematicidade do ordenamento jurídico.

34. Em suma: só o Congresso Nacional pode disciplinar os prazos prescricionais e decadenciais para a efetivação ou requerimento (por parte da própria

²¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Comentário ao artigo 22, inciso I*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 738.

²² BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords. Científicos); PINTO FILHO, Francisco Bilac; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz (Coords. Editoriais). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 561.

Administração ou de particulares) de anulação de atos administrativos. Daí porque o art. 10, inciso I da lei paulista ora impugnada é inconstitucional.

IV.2. Violação à segurança jurídica e ao princípio da razoabilidade (art. 1º e 5º, caput e inciso LIV, CRFB).

35. Para além de invadir indevidamente competência privativa da União, o alargado prazo decadencial de dez anos previsto na lei paulista também viola frontalmente o princípio da segurança jurídica, um dos pilares mais caros ao Estado Democrático de Direito (art. 1º); além do princípio da razoabilidade, que também decorre da cláusula geral do Estado de Direito (art. 1º), conjugada com o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV), em sua dimensão material. Explica-se.

36. Conforme consignado por esta Corte de longa data, o princípio da segurança jurídica “*assenta-se, sobretudo, na boa-fé e na necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente*”²³. É nesse contexto que se inserem as regras decadenciais²⁴ para o exercício da autotutela administrativa: transcorrido determinado lapso temporal, o ordenamento jurídico passa a prever que a segurança jurídica deve prevalecer sobre eventual dever da Administração Pública de rever atos ilegais²⁵, de modo a se priorizarem expectativas legítimas da sociedade de imutabilidade de situações jurídicas consolidadas com o decurso do tempo.²⁶ Nesses casos, o conflito entre legalidade e segurança jurídica é meramente aparente, operando-se, em verdade, a conformação entre os princípios.²⁷

²³ STF, AgRg no RE 341732, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T., j. 14/06/2005, DJ 01/07/2005.

²⁴ AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 8ª ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 625; e ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 347.

²⁵ ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 445.

²⁶ Nas palavras de Valter Schuenquener, “o princípio do Estado de Direito pode ser invocado através do princípio da legalidade, um de seus elementos, para que a supressão do ato viciado ocorra. Por outro lado, o mesmo princípio do Estado do Direito pode servir para, com base no princípio da proteção da confiança, amparar a pretensão de manutenção do ato benéfico” (ARAÚJO, Valter Schuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói, RJ: Impetus, 2009, p. 45/46).

²⁷ Nas palavras de Patrícia Ferreira Baptista: “enquanto princípio de status constitucional inserido na cláusula do Estado de Direito, a segurança jurídica integra, ela própria, o conteúdo da legalidade administrativa. Por isso, a preservação de um ato ilegal em atenção à segurança jurídica não se faz à margem da legalidade, mas sob os seus auspícios” (BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e*

37. Já o **princípio da razoabilidade** tem seu núcleo normativo na ideia de **não arbitrariedade**. Tal comando implica a exigência de que os atos do poder público estejam sempre amparados em uma causa ou fundamento legítimos, bem como em razões relevantes²⁸. Trata-se, com efeito, do que Humberto Ávila classificou como **razoabilidade como congruência**, a impedir a utilização de medidas estatais fundadas em razões arbitrárias e destituídas de causas legítimas²⁹, *i.e.*, medidas sem uma relação *empírica* entre o meio adotado e o fim a ser alcançado³⁰.

38. No caso dos autos, o dispositivo impugnado contraria ambos os princípios. Viola-se a **segurança jurídica**, por um lado, na medida em que o Estado de São Paulo fixou prazo decadencial para o exercício da autotutela administrativa que, de forma excessiva e injustificada, coloca o particular por significativo período de tempo submetido a uma situação de franca incerteza jurídica – com os diversos custos daí decorrentes. Viola-se, de outro lado, o dever de **razoabilidade**, tendo em vista que não é dado ao Estado fixar prazos – quando mais prejudiciais aos particulares – de forma aleatória e sem respaldo em razões de direito e de fato que justifiquem essa imposição. Em poucas palavras: o ordenamento jurídico proscreve arbitrariedades – e disso é exemplo o prazo decenal fixado – *apenas* – pelo Estado de São Paulo.

39. A esse respeito, veja-se que o prazo de 5 anos vem sendo entendido com parâmetro razoável para se consolidar a estabilidade de atos administrativos. Isso se evidencia em inúmeras leis federais, das quais são exemplos a Lei de Ação Popular (art. 21, Lei nº 4.717/1965), o Código Tributário Nacional (art. 173) e o Decreto nº 20.910/1931 (art. 1º). Tal uniformidade legislativa sedimenta, na legislação ordinária, o prazo quinquenário como um marco nacional da segurança jurídica no que tange à estabilidade da atividade administrativa e das relações dos particulares com o Poder Público. Senão vejamos:

Proteção da Confiança no Direito Administrativo. 1ª ed. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, p. 83; grifou-se).

²⁸ Esse é um dos sentidos possíveis da razoabilidade, como anota PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 358/366.

²⁹ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 155/156.

³⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 162/165.

Matéria	Lei	Prazo para anulação do ato administrativo
Previsão geral de prescrição em ações em face da Fazenda Pública	Decreto nº 20.910/32	Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo , constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.
Extensão da prescrição das ações contra a Fazenda Pública para as autarquias ou entidades e órgãos paraestatais.	Decreto-Lei nº 4.597/1942	Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal , abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.
Ação Popular	Lei nº 4.717/1965	Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos . ³¹
Código Tributário Nacional	Lei nº 5.172/1966	Art. 168. O direito de pleitear a restituição extingue-se com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos , contados: (...) Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos , contados: (...) Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos , contados da data da sua constituição definitiva.
Improbidade Administrativa	Lei nº 8.429/1992	Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (...) III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.
Regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União	Lei nº 9.636/1998	Art. 47. O crédito originado de receita patrimonial será submetido aos seguintes prazos: (...) II - prescricional de cinco anos para sua exigência, contados do lançamento.
Pretensão punitiva estatal (poder de	Lei Federal nº 9.873/1999	Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício

³¹ O prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei da Ação Popular é igualmente aplicável aos casos de Ação Civil Pública. V., por todos, STJ, REsp nº 1.283.273/PR, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, 4ª T., j. 01/12/2011, DJ 01/02/2012.

polícia)		do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
Execução de crédito decorrente de aplicação de multa administrativa	Lei Federal nº 9.873/1999	Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)
Responsabilidade civil da Administração Pública	Lei nº 9.494/1997	Art. 1º-C. Prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos ³² . (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)
Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	Lei nº 12.529/2011	Art. 46. Prescrevem em 5 (cinco) anos as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta, objetivando apurar infrações da ordem econômica, contados da data da prática do ilícito ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a prática do ilícito.
Lei Anticorrupção	Lei nº 12.846/2013	Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

40. De fato, a própria União, ao editar a Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal), estipulou o prazo limite de cinco anos para o exercício da autotutela administrativa (cf. art. 54, Lei nº 9.784/1999). Noutro prisma, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 revela uma norma que dá concretude ao princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo como um todo. Ou seja, uma verdadeira **diretriz estabelecida pelo legislador federal para todos os ramos de Direito Administrativo sobre os quais lhe é permitido legislar**. Daí porque tal regra, em consonância com a uniformidade legislativa que demanda o princípio da segurança jurídica e sua expressão subjetiva da confiança legítima, há de ser encarada como um **limite temporal máximo para o prazo decadencial do exercício dessa prerrogativa** (tal como o fez, em relação

³² Na ocasião do julgamento da ADI nº 2.418, o Exmo. Min. Relator destacou que a norma em questão era constitucional, na medida “*simplesmente reproduziu o que já dispunha o art. 1º do Decreto 20.910/32*”, aplicável a todos os entes da Federação. Conforme se extrai da ementa: “*É constitucional a norma decorrente do art. 1º-C da Lei 9.494/97, que fixa em cinco anos o prazo prescricional para as ações de indenização por danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, reproduzindo a regra já estabelecida, para a União, os Estados e os Municípios, no art. 1º do Decreto 20.910/32*” (ADI nº 2418, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, j. 04/05/2016, DJ 17/11/2016).

à prescrição, o art. 10 do Decreto nº 20.910/32³³), revelando-se, pois, como verdadeira “*norma geral de direito administrativo*”, nas palavras de Marçal Justen Filho³⁴.

41. A propósito, registre-se que a aplicação da Lei nº 9.784/1999 em âmbito nacional não é estranha a este e. STF. Esta e. Corte, por diversas vezes, já admitiu a aplicação direta da Lei de Processo Administrativo Federal aos Estados, ainda que certas vezes houvesse norma estadual similar³⁵, como garantia de sistematicidade do ordenamento jurídico.³⁶

42. Mais especificamente em relação ao art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal, esta Suprema Corte, **baseando-se no princípio da segurança jurídica**, aplicou com **abrangência nacional** o prazo decadencial de 5 anos para o exercício da autotutela previsto na referida lei federal à **autoridade estadual paulista**, ainda que, à época do acórdão, já estivesse em vigor a lei estadual de processo administrativo (Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo). Confira-se a seguinte passagem do voto do Min. Gilmar Mendes³⁷:

³³ “Art. 10. O disposto nos artigos anteriores **não altera as prescrições de menor prazo**, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras” (Grifou-se).

³⁴ Segundo o autor: “O art. 54 da Lei 9.784 estabelece: ‘O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé’. (...) Essa disposição se afigura como uma norma geral de direito administrativo, cujo conteúdo vincula a todos os entes federativos. Não se trata, como é evidente, de uma norma puramente procedimental, que tenha sido editada apenas para vigorar no âmbito da União. (...) Não se pode admitir a ausência de prazo decadencial para o desfazimento dos próprios atos por Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso conduziria a resultados despropositados. Acabaria por gerar único caso de competência eterna para o exercício de um dever-poder” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1454).

³⁵ Veja-se, por exemplo, o ARE nº 641.054/RJ, de relatoria do Ministro Luiz Fux. Nesse caso, baseando-se no art. 64 da Lei nº 9.784/1999, esta Suprema Corte entendeu pela legalidade da aplicação do instituto da *reformatio in pejus* em caso que envolvia a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro. Em que pese já haver lei estadual de processo administrativo, entendeu-se que a “*norma infraconstitucional que disciplina a espécie*” seria o art. 64 da sobredita lei federal, diretamente aplicada àquele caso. Segundo o Min. Luiz Fux, “no âmbito do Direito Administrativo, a administração pública tem a prerrogativa de revisar os seus próprios atos, podendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los por motivos de legalidade, conveniência e oportunidade, inclusive em relação aos processos administrativos, sendo que a única ressalva diz respeito à necessidade de comunicação prévia do gravame que pode ocasionar ao administrado a interposição do recurso administrativo, como corolário do princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CF). **Essa conclusão está expressa na norma infraconstitucional que disciplina a espécie, (art. 64, parágrafo único, da Lei 9.784/99)** a qual reproduzo para melhor entendimento: (...)” (STF, Ag. Reg. em RE com Agravo nº 641.054/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 22/05/2012, DJ 26/06/2012; grifou-se).

³⁶ V. levantamento de: FREIRE, André Luís Macagnan. *Supremo Tribunal Federal, Administração Pública e Processo Administrativo – Como a Lei de Processo Administrativo é aplicada pelo Supremo?*, São Paulo, 2012, p. 104.

³⁷ O acórdão foi assim ementado: “Recurso extraordinário. 2. Servidor Público Estadual Inativo. Aposentadoria anterior à CF/88. 3. Nulidade da denominação do cargo de Diretor de Divisão. Retorno ao

“Em 21.03.92 foi publicado o ato formal da revisão da aposentadoria da agravante, o qual declarou nula a alteração da denominação do cargo da recorrente fazendo a mesma retornar ao antigo cargo de “Chefe de Seção”, após **decorridos quase 8 anos** de sua inatividade. Ato este que vem a ser impugnado nesta ação.

Na hipótese, a matéria evoca, inevitavelmente, o **princípio da segurança jurídica**.

Desde sempre a melhor doutrina destacou, especialmente a partir das experiências europeias, que, em razão das exigências axiológicas antes referidas - e, também, do devido processo legal -, **na anulação de ato administrativo devem ser considerados, como parte do problema jurídico a equacionar, a existência, de um lado, da “possibilidade de haver-se como legítimo ato nulo ou anulável, em determinadas e especialíssimas circunstâncias, bem como a constituição, em tais casos, de direitos adquiridos, e, de outro lado, considerando-se exaurido o poder revisional ex officio da Administração, após um prazo razoável”** (REALE, Miguel. Revogação e anulamento do ato administrativo. Forense. Rio de Janeiro. 1980. 22 Ed. ver. E atual., pag. 67/73).

Posteriormente a mesma linha foi bem sumariada por Almiro do Couto e Silva, que destacando como, na doutrina tradicional do direito administrativo, via de regra, militavam exclusivamente as fortes razões em favor da imprescritibilidade das pretensões do Poder Público com relação aos particulares, anotava que atualmente, em nome do princípio da segurança jurídica, há de haver um prazo razoável para a anulação administrativa de atos seus que interfiram na esfera jurídica de terceiros. Este prazo, para o autor, deveria ser o de cinco anos, a partir da aplicação extensiva do disposto no Decreto 20.910/32, no Decreto-lei 4.597/42 e, especialmente, no art. 21 da Lei da Ação Popular - Lei 4.717/65 (COUTO E SILVA, Almiro. “Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação aos seus atos administrativos”, Revista de Direito Administrativo, n 204, abril/junho de 1996, p. 21/31).

Esse princípio foi consagrado na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tanto em seu artigo 2º, **que estabelece que a Administração Pública obedecerá ao princípio da segurança jurídica, quanto em seu artigo 54, que fixa o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los.**

Em diversas oportunidades esta Corte manifestou-se pela **aplicação desse princípio em atos administrativos inválidos, como subprincípio do Estado de Direito**, tal como nos julgamentos do MS 24.268, DI 17.09.04 e do MS 22.357, DJ 05.11.04, ambos por mim relatados.”³⁸

*cargo de Chefe de Seção. 4. Declaração de inconstitucionalidade pelo STF dos artigos 4o ao 7o da Lei Complementar no 317, de 09 de março de 1983, do Estado de São Paulo. (Rp. 1.278, Pleno, Rel. Min. Djaci Falcão, DJ 09.10.87). Ato praticado na vigência da CF/88. 5. Ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Possibilidade. 6. **Princípio da segurança jurídica. Aplicabilidade. Precedentes.** 7. **Recurso extraordinário conhecido e provido.**” (STF, AgRg no RE nº 217.141/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 13/06/2006, DJ 04/08/2006; grifou-se).*

43. De fato, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal³⁹, o art. 54 da Lei nº 9.784/99 concretiza a segurança jurídica tanto sob a ótica do Estado Democrático do Direito; da manifestação do princípio da proteção da confiança; e da proteção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana, resultando em uma projeção legal dos princípios e valores mais basilares da Administração Pública⁴⁰.

44. Não por menos, o prazo previsto na lei federal é observado pela esmagadora maioria dos Estados. Em verdade, **apenas o Estado de São Paulo possui prazo decadencial para autotutela administrativa superior ao prazo geral de cinco anos**. Os demais Estados da Federação dividem-se em apenas dois grupos: (i) aqueles que, por simetria, reproduzem a regra geral de 5 (cinco) anos; e (ii) aqueles que, por não possuírem legislação própria sobre o tema⁴¹⁻⁴², aplicam o prazo da lei federal – o que é corroborado, inclusive, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁴³. Confira-se:

³⁹ Cf. levantamento feito por: FREIRE, André Luís. *Supremo Tribunal Federal, Administração Pública e Processo Administrativo – Como a Lei de Processo Administrativo é aplicada pelo Supremo?*, São Paulo, 2012, p. 46 e ss.

⁴⁰ Confirmam-se os seguintes precedentes: RE nº 466.546-8/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 14/02/2006; RE nº 217.141-5 AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 13/06/2006; MS nº 24.448-8/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 27/09/2007; MS nº 26.117-0, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 20/05/2009; MS nº 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08/09/2010; MS nº 25.403/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 15/09/2010; MS nº 24.268-0/MG, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 05/02/2004; MS nº 22.357-0/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 27/05/2004; RE nº 434.222-7 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T., j. 14/06/2005; RE nº 341.732-1 AgR/AM, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T., j. 14/06/2005; MS nº 25.116/DF, Rel. Min. Carlos Britto, Plenário, j. 08/09/2010; MS nº 23.550-1/DF, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 04/04/2001.

⁴¹ São eles: Amapá; Acre; Pará; Ceará; Paraíba; Mato Grosso do Sul, Espírito Santo; Paraná; Santa Catarina; Rio Grande do Sul.

⁴² Embora não possua lei disciplinando a matéria, a Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins possui o Projeto de Lei nº 164/2011, que prevê o seguinte dispositivo: “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato” (Grifou-se).

⁴³ O entendimento do STJ destacado encontra-se presente nos seguintes julgados: STJ, REsp nº 1148460/PR, Rel. Min. Castro Meira, 2ª T., j. 19/10/2010, DJ 28/10/2010; REsp nº 1.019.012/DF, 5ª T., Rel. Min. Jorge Mussi, j. 23/06/2009, DJ 03/08/2009; REsp nº 852.493/DF, 5ª T., Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 29/05/2008, DJ 25/08/2008; AgRg no Ag nº 583018/RS, Rel. Min. Jane Silva (Des. Convocada do TJ/MG), 6ª T., j. 21/02/2008, DJ 10/03/2008; AgRg no Ag nº 506167/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., j. 08/03/2007, DJ 26/03/2007; REsp nº 645.856/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., j. 24/08/2004, DJ 13/09/2004.

LEIS ESTADUAIS SOBRE O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA		
Estado	Lei	Prazo de decadência para autotutela
Alagoas	Lei n.º 6.161, de 26 de junho de 2000.	Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Amazonas	Lei n.º 2.794, de 6 de maio de 2003.	Art. 54. A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação, salvo quando : I – forem passíveis de convalidação; II – ultrapassado o prazo de cinco (5) anos contados de sua produção, quando se tratar de ato de que decorram efeitos favoráveis aos seus destinatários, exceto comprovada má-fé. (Nova Redação dada pela Lei 2.961/05, efeitos a partir de 12.07.05).
Bahia	Lei n.º 12.209, de 20 de abril de 2011.	Art. 39 - A Administração tem o dever de invalidar seus próprios atos, quando eivados de vícios de legalidade, e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. §1º - Os atos administrativos ilegais de que decorram efeitos favoráveis ao administrado deverão ser invalidados no prazo de 05 (cinco) anos , contados da data em que foram praticados. § 2º - Na hipótese de comprovada má-fé do administrado, a qualquer tempo, a Administração invalidará o ato ilegal e adotará medidas para o ressarcimento ao erário, se for o caso.
Distrito Federal	Lei n.º 2.834, de 7 de dezembro de 2001.	Art. 1º Aplicam-se aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 , com a redação conferida pela Lei federal nº 12.008, de 29 de julho de 2009. (Redação dada pela Lei nº 6.037, de 21 de dezembro de 2017).
Goiás	Lei n.º 13.800, de 18 de janeiro de 2001.	Art. 54 – O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Parágrafo único – No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.
Maranhão	Lei n.º 8.959, de 8 de maio de 2009.	Art. 17. O direito de anular ato administrativo que possui efeito favorável ao destinatário decai no prazo de cinco anos , contado da data do ato, salvo comprovada má-fé. Parágrafo único. O prazo decadencial será contado da data do primeiro pagamento, na hipótese de efeitos patrimoniais contínuos. (Incluído pela Lei nº 10.559, de 06 de março de 2017).

Mato Grosso	Lei n.º 7.692, de 1º de julho de 2002.	Art. 26 O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários <u>decai em 05 (cinco) anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé. (Redação dada pela Lei nº 9.473, de 06 de dezembro de 2010) § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Minas Gerais	Lei n.º 14.184, de 30 de janeiro de 2002.	Art. 65 O dever da administração de anular ato de que decorram efeitos favoráveis para o destinatário <u>decai em cinco anos</u> contados da data em que foi praticado, salvo comprovada má- fé. §1º Considera-se exercido o dever de anular ato sempre que a Administração adotar medida que importe discordância dele. § 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento.
Pernambuco	Lei n.º 11.781, de 6 de junho de 2000.	Art. 54 - O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários e danosos para o Estado, <u>decai em cinco anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé, e observada a legislação civil brasileira quanto à prescrição de dívida para o erário. § 1º - No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º - Considera-se exercício do direito de anular, qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Piauí	Lei n.º 6.782, de 28 de março de 2016.	Art. 84. Salvo nos casos em que não há direito ou interesse de terceiro envolvido, nos termos do artigo anterior, o dever de anulação de ato ou contrato administrativo, nos termos desta Lei, <u>será exercido em até 05(cinco) anos</u> , contados da data do ato ou contrato. (...) § 2º Para os atos administrativos sujeitos a registro no Tribunal de Contas do Estado, o prazo referido no caput, observado o disposto no § 1º, será contado da decisão do Tribunal de Contas favorável ao seu registro.
Rio de Janeiro	Lei n.º 5.427, de 1º de abril de 2009.	Art. 53. A Administração tem o <u>prazo de cinco anos</u> , a contar da data da publicação da decisão final proferida no processo administrativo, para anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os administrados, ressalvado o caso de comprovada má-fé. §1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. §2º Sem prejuízo da ponderação de outros fatores, considera-se de má-fé o indivíduo que, analisadas as circunstâncias do caso, tinha ou devia ter consciência da ilegalidade do ato praticado. §3º Os Poderes do Estado e os demais órgãos dotados de autonomia constitucional poderão, no exercício de função administrativa, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, restringir os efeitos da declaração de nulidade de ato administrativo ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de determinado momento que venha a ser fixado.

Rio Grande do Norte	Lei Complementar Estadual n.º 303, de 9 de setembro de 2005.	Art. 15. O direito da Administração Pública de invalidar os atos administrativos <u>decai em 5 (cinco) anos</u> , contados da data em que foram expedidos. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de invalidar qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Rio Grande do Sul	Resolução de Mesa n.º 838/2008.	Art. 60. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários <u>decai em cinco anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. §1.º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. §2.º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Rondônia	Lei n.º 3.830, de 27 de junho de 2016.	Art. 15. O direito da Administração Pública de invalidar os atos administrativos <u>decai em 5 (cinco) anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de invalidar qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
Roraima	Lei n.º 418, de 15 de janeiro de 2004.	Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários <u>decai em cinco anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
São Paulo	Lei n.º 10.177, de 30 de dezembro de 1998.	Artigo 10 - A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, <u>salvo quando:</u> I - <u>ultrapassado o prazo de (10) dez anos</u> contado de sua produção; II - da irregularidade não resultar qualquer prejuízo; III - forem passíveis de convalidação.
Sergipe	Lei Complementar n.º 33, de 26 de dezembro de 1996.	Artigo 76 - Do Ato Nulo - Será nulo o ato administrativo assim expressamente considerado por lei e, especialmente, o praticado: (...) Parágrafo 1º - O direito da Administração de decretar a nulidade dos atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus destinatários, atuando de ofício ou provocadamente, <u>decai em cinco anos</u> , contados da data em que foram praticados, salvo comprovada a má-fé. (Alterada a redação do parágrafo 1º do artigo 76 pelo art. 1º da LC n. 127, de 18.07.2006).

45. Interessante apontar, ainda, que outros Estados da Federação possuíam o prazo de decadência superior a 5 (cinco) anos, como o Amazonas⁴⁴, Sergipe⁴⁵ e Mato Grosso⁴⁶. Sem embargo, **todos** eles alteraram recentemente suas legislações para ser adaptar ao prazo disciplinado na Lei Federal nº 9.784/99. A **simetria** foi o principal argumento utilizado para justificar a alteração nas leis estaduais, tornando assente a necessidade da adoção do prazo quinquenal da Lei 9.784/99.

46. Em especial, confira-se o caso do Estado de Mato Grosso. Na redação original da Lei n.º 7.692/2002, era previsto o prazo de 10 anos para o exercício da autotutela administrativa. No ano de 2010, contudo, foi apresentado o Projeto de Lei nº 320 (Doc. 05), com o objetivo de alteração do prazo decadencial para 5 anos. Referido projeto veio a ser aprovado pela Assembleia Legislativa local, dando ensejo à edição da Lei Estadual nº 9.473/2010, cuja *ratio*, consignada na exposição de motivos, é, justamente, a de uniformização, garantia de segurança jurídica e isonomia. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho da referida exposição de motivos:

“JUSTIFICATIVA.

O número de conflitos de interesses administrativos tem aumentado significativamente com o passar dos anos, sendo notório que a **Administração Pública está deparando-se cada vez mais com casos nos quais é necessária a aplicação do instituto da decadência administrativa para resolvê-los.**

Ocorre que a nossa Legislação Estadual, especificamente a Lei nº 7.692/2002, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, está em dissonância com a Lei Federal nº 9.784/1999, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, quanto ao prazo da decadência administrativa, pois enquanto a Lei de regência Federal prevê, em seu artigo 54, o prazo de 05 (cinco) anos, a Lei Estadual estabelece, no artigo 26, prazo de 10 (dez) anos, o que poderá causar inúmeros transtornos judiciais e financeiros a Administração.

O fundamento jurídico medular da adoção do prazo de 05 (cinco) anos, pela Lei Federal, é o **princípio da simetria**, que, resumidamente, **impõe interregno temporal idêntico tanto para o particular acionar a Fazenda**

⁴⁴ Redação original do inciso II do art. 54: “II – **ultrapassado o prazo de dez anos** contado de sua produção, quando se tratar de ato de que decorram efeitos favoráveis aos seus destinatários, exceto comprovada má-fé” (Grifou-se).

⁴⁵ Redação anterior do parágrafo primeiro do art. 76: “Parágrafo 1º - **A todo tempo**, a nulidade poderá ser decretada pela Administração, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa” (Grifou-se).

⁴⁶ Redação original do caput do art. 26: “O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em dez anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé” (Grifou-se).

Pública quanto para a Administração rever os seus atos que geram efeitos favoráveis aos destinatários, em conformidade com os princípios constitucionais da **igualdade** e da **segurança jurídica**.

Logo, como o prazo do particular contra a Fazenda Federal, a Estadual e a Municipal é de 05 (cinco) anos, conforme preconiza o **art. 1º do Decreto nº 20.910/32, obrigatoriamente o prazo da Administração deve ser quinquenal.**

Diante desse quadro, **resta cristalino que nossa Legislação Estadual, nesta particularidade, destoa de todo arcabouço legal, doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria, ofendendo princípios constitucionais.**

É notório que tal incongruência poderá causar inúmeros transtornos para a Administração, notadamente, o aumento do número de ações judiciais envolvendo o tema, o que contribuirá para a diminuição da efetividade da prestação jurisdicional e, por consequência, acarretará dispêndio financeiro desnecessário à Administração. Como se vê, em obediência aos princípios constitucionais da igualdade, da simetria, da segurança jurídica e para evitar o aumento de despesa da Administração Pública, é imperioso o alinhamento da Lei Estadual com a Lei Federal.

Desse modo, para que o objetivo pretendido possa ser contemplado, submeto esta proposição legislativa à qualificada apreciação de meus distintos e ilustres Pares, aos quais, nesta oportunidade, conclamo a dispensarem à mesma o necessário apoio para a sua acolhida, regimental tramitação e merecida aprovação.” (Doc. 05. Grifou-se).

47. Em suma: **simetria, igualdade e segurança jurídica** justificam a uniformização. Uniformização que é, ainda, reforçada pela necessidade de se evitarem transtornos para a Administração Pública e aos seus cidadãos, inclusive com a multiplicação de ações judiciais sobre o tema, com mais perda de segurança jurídica e, por consequência, o maior dispêndio de recursos públicos para a defesa do Estado.

48. Ainda nessa ordem de ideias, verifica-se que alguns Estados da Federação não possuem legislação própria em matéria de processo administrativo. No entanto, mesmo nesses casos, o prazo decadencial por eles aplicado é de 5 anos, sendo pacífica a jurisprudência a favor da subsunção à Lei Federal nº 9.784/99. Tais Estados estão relacionados na tabela abaixo, a qual também elucida, a título de exemplo, alguns dos precedentes jurisprudenciais favoráveis à aplicação do prazo quinquenal previsto na legislação federal:

JURISPRUDÊNCIA EM ESTADOS QUE NÃO DISCIPLINAM A MATÉRIA	
ESTADO	JURISPRUDÊNCIA
Acre	CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS.

	<p>PREJUDICIAL. DECADÊNCIA. ANÁLISE COM O MÉRITO. LEI FEDERAL N.º 9.784/1999. PRECEDENTES. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. 1. <u>A Lei Federal n.º 9.784/1999, em seu art. 54, estabelece a decadência administrativa, destacando que decai em 05 (cinco) anos o direito da Administração de anular os atos administrativos, quando favoráveis aos destinatários.</u> 2. O termo a quo para a contagem do prazo decadencial quinquenal do art. 54, da Lei 9.784/99, é a data da prática do ato, salvo comprovada má-fé. 3. In concreto, inexistindo má-fé da servidora, que por cerca de longos 30 (trinta) anos acumulou os cargos públicos sem qualquer oposição da Administração, <u>deve ser preservada a segurança jurídica, a boa-fé e a proteção da confiança, não podendo ser-lhe exigido fazer opção por um deles, em razão da decadência administrativa.</u> (TJAC, Mandado de Segurança n.º 0102146-96.2015.8.01.0000, Des. Rel. Pedro Ranzi, Tribunal Pleno Jurisdicional, j. 14/12/2016, DJ 15/12/2016. Grifou-se).</p>
Amapá	<p>EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ART. 48 DA LEI N.º 9.099/95 E ART. 1.022 DO CPC. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ DECIDIDA. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS NÃO ACOLHIDOS (...) 3) <u>Vale ressaltar que, nos termos do art. 54 da Lei n.º 9.784/99: “ O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.</u> §1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento”. 4) Rejeitam-se os embargos quando a parte, não se conformando com o deslinde da causa, recorre no intuito de ter reexaminada sua tese, insuficiente para infirmar o julgado embargado. 5) Embargos conhecidos, porém, não acolhidos. (TJAP, Processo n.º 0004768-49.2016.8.03.0001, Rel. Des. Cesar Augusto Scapin, Turma Recursal dos Juizados Especiais, j.05/10/2017. Grifou-se).</p>
Ceará	<p>DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DA MÁ-FÉ DO SERVIDOR. DECORRÊNCIA DE MAIS DE CINCO ANOS DO INDEVIDO PAGAMENTO. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA CONFIGURADAS. ART 1º DO DECRETO N.º 20.910/1932 E ART. 54 DA LEI N.º 9.784/1999. RESTITUIÇÃO INDEVIDA. APELAÇÃO CÍVEL DESPROVIDA. Não obstante a Administração Pública, em face do princípio da autotutela, tenha o poder e o dever de rever os seus próprios atos, anulando-os em caso de vício ou revogando-os se inoportunos ou inconvenientes, <u>tal prerrogativa só pode ser exercida de forma limitada no tempo, em respeito à estabilidade das relações jurídicas e aos direitos individuais, submetendo-se, portanto, às regras de prescrição e decadência.</u> O último pagamento indevido feito em favor do recorrido ocorreu em maio de 2006, findando o prazo de cinco anos em maio de 2011. <u>Entretanto, somente em 2013 foi realizado o primeiro desconto na remuneração do autor, quando já operada a prescrição e a decadência previstas, respectivamente, no art. 1º do Decreto 20.910/1932 e no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999.</u> Apelação Cível desprovida. ACÓRDÃO Acorda a Turma Julgadora da Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade de votos, em conhecer do recurso de Apelação, para negar-lhe provimento, nos termos do voto da Desembargadora Relatora. Fortaleza, 06 de junho de 2018. MARIA NAILDE PINHEIRO NOGUEIRA Presidente do Órgão Julgador TEREZE NEUMANN DUARTE CHAVES Relatora. (TJCE, Apelação n.º 0208087-62.2013.8.06.0001, Rel. Des. Tereze Neumann Duarte Chaves, 2ª Câmara de Direito Público, j. 06/06/2018, DJ 06/06/2018. Grifou-se).</p>
Espírito Santo	<p>REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL – CONCURSO PÚBLICO –</p>

	<p>PRECLUSÃO – NÃO OCORRÊNCIA - DOIS CARGOS PÚBLICOS – BOA FÉ DO ADMINISTRADO – CONSENTIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO – DECADÊNCIA – OCORRÊNCIA – PRAZO QUINQUENAL – SEGURANÇA JURÍDICA – ENTENDIMENTO DO STJ – ANTES DA LEI Nº 9.784/99 OU APÓS A VIGÊNCIA – REMESSA E RECURSO CONHECIDOS E A ESTE NEGADO PROVIMENTO.</p> <p>1- Não ocorre preclusão para o juiz, quanto aos pressupostos processuais e condições da ação, porque, em qualquer tempo e grau da jurisdição, não estando findo o ofício jurisdicional, lhe é lícito apreciar tais questões. 2- A apelada agiu em estrita boa-fé, em consonância com o consentimento da própria Administração, que tinha inequívoca ciência da acumulação, declarada desde a segunda nomeação por concurso público. 3- <u>A Administração Pública, tem o dever de rever seus próprios atos quando eivados de nulidade, no entanto, não pode ser admitido a qualquer tempo, em detrimento dos princípios da estabilidade das relações jurídicas, legalidade e segurança jurídica, mesmo onde decorrem efeitos favoráveis aos destinatários de boa-fé, desde que no prazo decadencial quinquenal na forma do art. 54 da Lei nº 9.784/99.</u> 4- O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em <u>cinco anos</u>, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. 5- A Administração tem o prazo de cinco anos a contar da vigência da aludida norma para anulá-lo; caso tenha sido praticado após a edição da mencionada lei, o prazo quinquenal da Administração contar-se-á da prática do ato tido por ilegal, sob pena de decadência, salvo comprovada má-fé. 6- Remessa conhecida. Recurso de apelação conhecido e negado provimento. (TJES, <u>Apelação/Remessa Necessária nº 0001742-14.2013.8.08.0032, Rel. Des. Wallace Pandolpho Kiffer, 4ª Câmara Cível, j. 03/10/2016. Grifou-se.</u>)</p>
Mato Grosso do Sul	<p>MANDADO DE SEGURANÇA – REENQUADRAMENTO FUNCIONAL – IMPETRANTES QUE FORAM ENQUADRADAS NA FUNÇÃO DE ANALISTA DE CONTROLE INTERNO JUNIOR DESDE 2004 – ANULAÇÃO DO ENQUADRAMENTO EM 2009 EFETIVADA POR MEIO DOS DECRETOS “P” N. 2.584 E 2.585 – DECADÊNCIA – PRAZO SUPERIOR A CINCO ANOS – ART. 54 DA LEI N. 9.784/99 – ORDEM CONCEDIDA. <u>Nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/99: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”</u> Verificado que a impetrante teve sua função transformada de Analista Contábil para Analista de Controle Interno Pleno em abril de 2004, e que o impetrado anulou referido enquadramento em junho de 2009, <u>é de se reconhecer a decadência.</u> (TJMS, <u>Mandado de Segurança nº 2009.018200-0/0000-00, Rel. Des. João Maria Lós, Órgão Especial, j. 11/01/2012. Grifou-se.</u>)</p>
Pará	<p>RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA. SERVIDOR NOMEADO HÁ MAIS DE CINCO ANOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 54, DA LEI 9.784/1999. EXISTÊNCIA DE PRECEDENTES NESTA CORTE E NOS TRIBUNAIS SUPERIORES. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA. INEXISTÊNCIA DE NEPOTISMO NO CASO CONCRETO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA RECONHECER A ESTABILIDADE DO RECORRENTE. REINTEGRAÇÃO NO CARGO. DECISÃO UNÂNIME. I Existe um precedente nesta Corte (Proc. nº 2009001014777) que decidiu pela permanência de vários servidores, sob o fundamento destes últimos estarem a mais de cinco (05) anos exercendo suas respectivas funções. <u>Destarte, houve a decadência do direito de a Administração Pública rever seus atos de nomeação, ex vi do disposto no</u></p>

	<p>art. 54 da Lei nº 9.784/99. (...) III Da mesma forma, apesar da faculdade do Poder Público rever/invalidar seus atos administrativos, deve-se <u>preservar a estabilidade das relações jurídicas firmadas no tempo, respeitando-se os direitos adquiridos e incorporados ao patrimônio material e moral do particular, preponderando, no caso, o fenômeno da decadência, posto que passados mais de cinco anos do ato de nomeação.</u> IV Recurso provido, à unanimidade, para reconhecer a estabilidade do recorrente, com a sua conseqüente reintegração no cargo de oficial de justiça que então ocupava neste Tribunal, ficando vinculado ao regime previdenciário dos servidores efetivos, devendo o setor competente proceder às necessárias anotações em seus assentamentos funcionais. Republicado por incorreção. (TJPA, Recurso Administrativo nº 0000267-64.2009.8.14.0000, Rel. Des. Eliana Rita Daher Abufaiad, Conselho da Magistratura, j. 24/08/2011, DJ 08/09/2011. Grifou-se).</p>
Paraíba	<p>ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REDUÇÃO SALARIAL. REMUNERAÇÃO PAGA ACIMA DO PREVISTO EM LEI E NO EDITAL DO CONCURSO. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL. APLICABILIDADE DO PRAZO DECADENCIAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999 POR ANALOGIA. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. DESPROVIMENTO DO APELO. O prazo para a Administração Pública anular seus próprios atos decai 5 anos, nos termos do art. 54 da Lei Nº 9.784/99, sendo oportuno realçar que, não obstante aludido regramento seja aplicável expressamente no âmbito da Administração Pública Federal, <u>o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que, no caso de inexistência de lei própria que regule o processo administrativo local, aludida norma pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros e Municípios.</u> Na hipótese, tendo em vista a data da posse da apelante, ocorrida em 23/04/2012, como se vê da Portaria de fl. 14, tem-se que o ajuste salarial ocorrido em fevereiro de 2013, nos termos do edital do concurso prestado pela recorrente e da lei municipal nº 169/2009, ocorreu dentro do quinquênio legal, sendo legítima a redução salarial. (TJPB, Apelação nº 00009648020138150151, Rel. Des. Saulo Henriques de Sá Benevides, 3ª Câmara Especializada Cível, j. 17/05/2016. Grifou-se).</p>
Paraná	<p>AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - <u>DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO FIRMADO ENTRE AS PARTES - NÃO OBSERVÂNCIA DO PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL PARA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO - ART. 54 DA LEI 9.784/99 - PRAZO APLICÁVEL AOS ATOS NULOS E ANULÁVEIS - JURISPRUDÊNCIA DO STJ - IMPOSSIBILIDADE DE NULIDADE - PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA</u> - DECISÃO AGRAVADA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. (TJPR, Agravo de Instrumento nº 1431747-0, Rel. Des. Hamilton Rafael Marins Schwartz, 4ª Câmara Cível, j. 11/03/2016. Grifou-se).</p>
Rio Grande do Sul	<p>APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. TRÂNSITO. CONVERSÃO DE VEÍCULO A GASOLINA PARA DIESEL. - AGRAVO RETIDO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO CRVA. ÓRGÃO DESPROVIDO DE PERSONALIDADE JURÍDICA. MERO PRESTADOR DE SERVIÇOS DO DETRAN. (...) CONVERSÃO DE VEÍCULO A GASOLINA PARA DIESEL. LICENCIAMENTO DE VEÍCULO. RESTRIÇÃO ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA. O direito da Administração Pública de anular ato administrativo eivado de vício decai em cinco anos a contar do fato ou, no caso, a contar da vigência da Lei 9.784/99, aplicada diante da ausência de lei estadual sobre o tema, salvo comprovada má-fé. <u>No caso dos autos, decorridos mais de cinco anos desde a data</u></p>

	<p><u>em que vigente a Lei 9.784/99 e a oposição de restrição junto aos registros do veículo, resta configurada a decadência. Inteligência do art. 54 da Lei 9.784/99.</u> Sentença de procedência mantida, mas por fundamento diverso. NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO RETIDO DO AUTOR E AO APELO DO DETRAN. (TJRS, Apelação Cível nº 70044824787, 22ª Câmara Cível, Rel. Des. Marilene Bonzanini, j. 30/06/2015. Grifou-se).</p>
Santa Catarina	<p>MANDADO DE SEGURANÇA - AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL PARA FINS DE APOSENTADORIA - DECLARAÇÃO EM PRIMEIRO GRAU DE DECADÊNCIA DO DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO DE REVER SEUS ATOS - INSURGÊNCIA - ALEGAÇÃO DE INCIDÊNCIA DA SÚMULA 473 DO STF E INAPLICABILIDADE DA LEI N. 9.784/99 - INACOLHIMENTO - REVISÃO DO ATO PELA ADMINISTRAÇÃO OITO ANOS APÓS A SUA REALIZAÇÃO E MAIS DE CINCO ANOS DEPOIS DA ENTRADA EM VIGOR DA LEI N. 9.784/99 - APLICABILIDADE DESTA LEI AOS ESTADOS E MUNICÍPIO CONFORME JULGAMENTO DO GRUPO DE CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - DESPROVIMENTO DO RECURSO E DA REMESSA NECESSÁRIA "1. A Lei 9.784, de 1999, aplica-se também aos estados e municípios (AgRgREsp nº 620.043, Min. José Arnaldo da Fonseca). Votos vencidos. 2. O prazo decadencial de que trata o art. 54 da Lei 9.784, de 1999, 'tem início a partir da publicação da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado' (STJ, Corte Especial, MS nº 9.112, Min. Eliana Calmon). Votos vencidos. (...) (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2006.045604-7, Rel. Des. José Volpato de Souza, 4ª Câmara de Direito Público, j. 27/03/2008. Grifou-se).</p>
Tocantins	<p>REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO REVER OS SEUS ATOS. - Nos termos da jurisprudência consolidada do STJ, <u>o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos</u>, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (Lei nº 9.784/99, art. 54, caput). (TJTO, Reexame Necessário nº 0015424-36.2015.827.0000, Rel. Des. Juiz Nelson Coelho Filho, 1ª Turma Julgadora da 2ª Câmara Cível, j. 13/07/2016. Grifou-se).</p>

49. Repise-se, portanto, após toda essa digressão sobre leis locais: **à exceção do Estado de São Paulo, todos os Estados da Federação aplicam – diretamente da legislação federal ou por norma reprodutora de sua redação – o prazo de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99.** E é justamente esse cenário que evidencia o quanto a legislação paulista afronta, também, o **princípio da razoabilidade, enquanto dever de conformidade com a realidade (congruência).** **Não há peculiaridades, vicissitudes, nuances ou necessidades próprias da realidade da Administração Pública de São Paulo que justifiquem a existência de um prazo mais alargado para exercício da autotutela pelos seus gestores.** Pelo contrário, o

Estado paulista é o mais rico do País⁴⁷, sendo, ainda, um dos mais eficientes da Federação brasileira⁴⁸, não havendo qualquer motivação legítima com base em dados empíricos que dê respaldo normativo ao prazo previsto na legislação impugnada. Ou os gestores paulistas precisam do dobro de tempo que qualquer outro administrador público nacional para avaliar se houve ou não ilegalidade de seus próprios atos? É evidente que não, o que faz saltar aos olhos a quebra de isonomia.

50. Realmente, para usar as claras palavras da Min. Rosa Weber, “*para que se justifique a concessão de **tratamento diferenciado a situações jurídicas idênticas, deve-se ter presente fator discriminador que – legitimamente – as diferencie e individualize***”⁴⁹. No caso em tela, agora citando o Ministro Gilmar Mendes, “*aplicada a lei estadual, **restará obviamente prejudicada a eficácia do ato federal, que foi editado para a solução de um problema que transcende a esfera de Estados singulares***”⁵⁰, em manifesta subversão à segurança jurídica e à razoabilidade.

51. Por todas essas razões, o prazo de 10 previsto cria efeitos assimétricos nas relações travadas por particulares e a Administração Pública paulista em afronta ao Estado Democrático de Direito e ao princípio federativo. Fica evidente, pois, a inconstitucionalidade material do art. 10, inciso I da Lei nº 10.177/1998 por violação à segurança jurídica (art. 1º e art. 5º, *caput*, CRFB), à razoabilidade (art. 1º e art. 5º, LIV, CRFB). Mas não é só.

IV.3. Violação à isonomia entre o Estado e o particular (art. 5º, caput, e 37, caput, CRFB) e ao princípio da proporcionalidade (art. 1º e 5º, LIV).

52. Para além dos fatores acima apontados, há ainda que se destacar que a disparidade na fixação de um prazo decadencial de 10 anos para o exercício da

⁴⁷ Conforme atesta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em relatório intitulado “Contas regionais do Brasil”. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/pesquisa/10060/60147?tipo=ranking>>. Acesso em: 06/09/2018.

⁴⁸ Conforme *ranking* estabelecido pela Folha de São Paulo (Ranking de Eficiência dos Estados – Folha, o REE-F), o Estado de São Paulo é o segundo mais eficiente do Brasil. Confira-se em <<https://www1.folha.uol.com.br/reef/#/>>, acesso em 04/09/2018.

⁴⁹ RE nº 636.199, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, j. em 27/04/2017, DJ 03/08/2017; grifou-se.

⁵⁰ ADIs nº 3.035 e nº 3.054, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 06/04/2005, DJ 14/10/2005.

autotutela pela Administração Pública paulista, se comparado ao prazo de que o próprio particular dispõe para questionamento e anulação dos atos administrativos (que é de 5 anos, conforme o Decreto Federal nº 20.910/1932 e demais dispositivos indicados nas legislações acima), viola o princípio da isonomia (art. 5º, *caput* e 37, *caput*, CRFB) – verdadeiro “*pilar de sustentação e estrela de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental*”⁵¹.

53. O conteúdo do princípio da isonomia voltado para a relação entre o Estado e os particulares impõe que as prerrogativas estatais decorrentes do regime jurídico-administrativo sejam baseadas em argumentos robustos e razoáveis, devendo guardar relação de pertinência lógica com a inclusão do benefício diferido ou do gravame imposto⁵². No direito constitucional contemporâneo – que se irradia pela dogmática do direito administrativo⁵³ –, não há, *a priori*, nem *supremacia geral* em favor do Estado, nem *sujeição geral* em desfavor dos particulares, mas um conjunto maleável de *conformações possíveis* entre posições individuais e coletivas⁵⁴⁻⁵⁵. Nas palavras do Min. Luiz Fux, “*o relevante é investigar a igualdade em cada relação jurídica específica (e.g., tributária, estatutária, processual, contratual etc.), e não a partir de uma dicotomia genérica entre Poder Público/cidadão*”⁵⁶.

54. A propósito, cumpre destacar precedentes deste Supremo Tribunal

⁵¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O Princípio Constitucional da Igualdade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990, p. 118.

⁵² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 21/22.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. In: “O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil”. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 220/221.

⁵⁴ BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 63. V. tb. a obra coletiva organizada por Daniel Sarmiento: *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

⁵⁵ Com efeito, há três razões básicas que evidenciam a visceral incompatibilidade da noção de supremacia do interesse público com o constitucionalismo democrático: (I) a proteção de posições jurídicas individuais irreduzíveis, identificadas, modo geral, com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais e, particularmente, da dignidade da pessoa humana; (II) a primazia *prima facie* dos direitos fundamentais sobre metas ou aspirações coletivas, ainda quando admitida a ponderação proporcional pela sistemática constitucional; e (III) a polivalência da ideia de interesse público, que pode abarcar, em seu conteúdo semântico, tanto a preservação de direitos individuais como a persecução de objetivos transindividuais, que, de resto, se encontram invariavelmente conjugados ou imbricados. Portanto, não há sentido útil em aludir-se abstratamente à supremacia do interesse coletivo sobre o individual ou do público sobre o privado (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pp. 83/130).

⁵⁶ ADI nº 4425, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, j. 14/03/2013, DJ 19/12/2013, p. 100.

Federal⁵⁷ que corroboram a violação do art. 10, inciso I da Lei Estadual de São Paulo ao princípio da isonomia.

55. Por exemplo: na ocasião do julgamento das ADIs n^{os} 4.425⁵⁸ e 4.357⁵⁹, o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da Emenda Constitucional n^o 62/2009, que estipulou alterações no regime de execução da Fazenda Pública mediante

⁵⁷ Além do STF, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento jurisprudencial no sentido de que o prazo prescricional da Fazenda Pública deve ser o mesmo prazo previsto no Decreto 20.910/32, em razão do princípio da **isonomia**. Segundo o Tribunal Superior, “a aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado” (STJ, AgRg no REsp n^o 1015571/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1^a T., j. 04/12/2008, DJ 17/12/2008). No mesmo sentido, no STJ: EDcl no AgRg nos EREsp n^o 1294464/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 1^a Seção, j. 10/04/2013, DJ 24/04/2013; AgRg no AREsp n^o 639.952/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, 2^a T., j. 19/3/2015, DJ 6/4/2015; REsp n^o 1731792/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2^a T., j. 15/05/2018, DJe 02/08/2018; REsp n^o 1251993/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1^a Seção, j. 12/12/2012, DJ 19/12/2012, entre outros.

⁵⁸ “DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL N^o 62/2009. (...) **INCONSTITUCIONALIDADE DA SISTEMÁTICA DE COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS EM PROVEITO EXCLUSIVO DA FAZENDA PÚBLICA. EMBARAÇO À EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5^o, XXXV), DESRESPEITO À COISA JULGADA MATERIAL (CF, ART. 5^o XXXVI), OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2^o) E ULTRAJE À ISONOMIA ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR (CF, ART. 1^o, CAPUT, C/C ART. 5^o, CAPUT), IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE REMUNERAÇÃO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO CRITÉRIO DE CORREÇÃO MONETÁRIA. VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE (CF, ART. 5^o, XXII). INADEQUAÇÃO MANIFESTA ENTRE MEIOS E FINS. INCONSTITUCIONALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO RENDIMENTO DA CADERNETA DE POUPANÇA COMO ÍNDICE DEFINIDOR DOS JUROS MORATÓRIOS DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM PRECATÓRIOS, QUANDO ORIUNDOS DE RELAÇÕES JURÍDICO-TRIBUTÁRIAS. **DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA E VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE DEVEDOR PÚBLICO E DEVEDOR PRIVADO (CF, ART. 5^o, CAPUT).** (...) 4. O regime de compensação dos débitos da Fazenda Pública inscritos em precatórios, previsto nos §§ 9^o e 10 do art. 100 da Constituição Federal, incluídos pela EC n^o 62/09, embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5^o, XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5^o, XXXVI), vulnera a Separação dos Poderes (CF, art. 2^o) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5^o, caput), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1^o, caput). 5. A atualização monetária dos débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice oficial de remuneração da caderneta de poupança viola o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5^o, XXII) na medida em que é manifestamente incapaz de preservar o valor real do crédito de que é titular o cidadão. A inflação, fenômeno tipicamente econômico-monetário, mostra-se insuscetível de captação apriorística (ex ante), de modo que o meio escolhido pelo legislador constituinte (remuneração da caderneta de poupança) é inidôneo a promover o fim a que se destina (traduzir a inflação do período). 6. **A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5^o, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1^o, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão “independentemente de sua natureza”, contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC n^o 62/09, para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário.** 7. O art. 1^o-F da Lei n^o 9.494/97, com redação dada pela Lei n^o 11.960/09, ao reproduzir as regras da EC n^o 62/09 quanto à atualização monetária e à fixação de juros moratórios de créditos inscritos em precatórios incorre nos mesmos vícios de juridicidade que inquinam o art. 100, §12, da CF, razão pela qual se revela inconstitucional por arrastamento, na mesma extensão dos itens 5 e 6 supra. (...) 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte.” (ADI n^o 4.425, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, j. 14/03/2013, DJ 19/12/2013; grifou-se).**

⁵⁹ ADI n^o 4.357, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, j. 14/03/2013, DJ 26/09/2014.

precatórios (art. 100, CRFB). Naquela oportunidade, a Corte considerou inconstitucionais dispositivos que conferiam poderes e direitos à Fazenda Pública em relação aos particulares, desigualando suas posições em relações jurídicas por eles travadas. Dois pontos específicos foram enfrentados nesse aspecto: (i) a regra que atribuía, apenas à Administração Pública, a possibilidade de compensação de precatórios com créditos fiscais da Fazenda; e (ii) o índice de juros moratórios aplicável aos precatórios, a depender da natureza jurídica do débito que lhe deu origem.

56. No primeiro ponto, na análise da constitucionalidade dos §§ 9º e 10 do art. 100 da Constituição⁶⁰, o Min. Luiz Fux, acompanhado pela maioria do Tribunal, declarou a invalidade da sistemática de compensação por violação ao princípio constitucional da isonomia, na medida em que a Fazenda Pública – ao contrário do que era previsto contra o particular nos dispositivos em questão – não teria o dever, pela legislação em vigor, de saldar seus débitos antes de cobrar eventuais créditos⁶¹. Nessa esteira, foi consignado no acórdão que não haveria uma “*razoabilidade mínima*” para atribuir tal prerrogativa ao ente público sem estendê-la ao particular⁶².

57. Já em relação ao índice de juros moratórios dos precatórios, a Corte consignou o entendimento de que a expressão “*independente de sua natureza*” prevista no § 12 do art. 100 da Constituição, afrontava a isonomia entre o Estado e os

⁶⁰ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (...) § 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja suspensa em virtude de contestação administrativa ou judicial. § 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preenchem as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.”

⁶¹ Em verdade, a própria Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80) proíbe que o executado pelo Fisco argua em sua defesa a existência de crédito em face da Fazenda (art. 16, §3º).

⁶² Confira-se importante trecho do raciocínio articulado pelo Ministro redator do acórdão: “De fato, se o custo do ajuizamento de execuções fiscais pela Fazenda Pública é elevado e pode ser evitado pela sistemática da compensação, também é verdade que o custo de demandar contra o Estado é elevado tanto para o indivíduo litigante quanto para a sociedade em geral, que arca com todos os custos (financeiros ou não) da multiplicidade de processos judiciais. Por que apenas a Administração Pública, quando devedora, poderá ter seus débitos compensados com seus créditos? Não há justificativa plausível para tamanha discriminação. A medida deve valer para credores e devedores públicos e privados, ou acaba por configurar autêntico privilégio odioso.”

particulares, “*corolário elementar do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, CF/88)*”⁶³. Ao fazer menção ao RE nº 453.740, de relatoria do Min. Gilmar Mendes⁶⁴, esta Corte entendeu que deve haver um “*mesmo regime de tratamento quanto aos juros moratórios para o credor público e para o credor privado em cada relação jurídica específica que integrem*”, impossibilitando uma disciplina mais favorável à Administração Pública. Daí porque, em relação aos créditos tributários, entendeu-se que a regra prevista na Constituição deveria ser interpretada à luz do princípio da isonomia, aplicando-se as mesmas regras para créditos e débitos da Fazenda Pública.

58. Importante mencionar que, nesses casos, o objeto das ADIs era uma emenda constitucional. Daí porque é possível afirmar que o dever de tratamento igualitário nas relações entre Estado e particulares encontra-se no núcleo duro do direito fundamental à isonomia (tratando-se, pois, de **cláusula pétrea**, cf. o art. 60, § 4º, IV, CRFB), de modo que nem mesmo o constituinte derivado poderia suprimi-lo.

59. O direito à igualdade entre Estado e particulares também foi o fundamento central adotado na ADI nº 1.753⁶⁵ e na ADI nº 1.910⁶⁶. Em ambos os casos, discutia-se a validade da Medida Provisória nº 1.577/97, cujo art. 4º, parágrafo único, previa a ampliação do prazo para a propositura de ação rescisória pela Fazenda Pública de 2 para 5 anos.

60. O relator do feito, Min. Sepúlveda Pertence, após anotar que a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais da tradição do nosso processo

⁶³ ADI nº 4.425, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, j. 14/03/2013, DJ19/12/2013, p. 94.

⁶⁴ RE nº 453.740, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 28/02/2007, DJ 24/08/2007.

⁶⁵ “*Ação rescisória: MProv. 1577-6/97, arts. 4º e parág. único: a) ampliação do prazo de decadência de dois para cinco anos, quando proposta a ação rescisória pela União, os Estados, o DF ou os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas (art. 4º) (...) 2. A igualdade das partes é imanente ao procedural due process of law; quando uma das partes é o Estado, a jurisprudência tem transigido com alguns favores legais que, além da vetustez, tem sido reputados não arbitrários por visarem a compensar dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas; se, ao contrário, desafiam a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade, **caracterizam privilégios inconstitucionais: parece ser esse o caso das inovações discutidas, de favorecimento unilateral aparentemente não explicável por diferenças reais entre as partes e que, somadas a outras vantagens processuais da Fazenda Pública, agravam a consequência perversa de retardar sem limites a satisfação do direito do particular já reconhecido em juízo.** 3. Razões de conveniência da suspensão cautelar até em favor do interesse público.” (STF, ADI nº 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. em 16/04/1998, DJ 12/06/1998; grifou-se).*

⁶⁶ ADI nº 1.910-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 22/04/2004, DJ 27/02/2004.

civil, como o duplo grau obrigatório e a dilatação dos prazos de resposta e recurso⁶⁷, registrou que **tais discriminações só são toleráveis na medida em que não forem arbitrárias** e servirem, v.g., para compensar deficiências da defesa em juízo das entidades estatais,⁶⁸ **sob pena de desafiarem a medida da razoabilidade ou da proporcionalidade e caracterizarem-se como privilégios inconstitucionais**. Mais do que isso, destacou que “*a tendência há de ser a da gradativa superação dos privilégios processuais do Estado, à custa da melhoria de suas instituições de defesa em juízo, e nunca a da ampliação deles ou a da criação de outros*”.

61. Em ambos os feitos, numa primeira etapa, o Ministro Pertence buscou demonstrar o que seria a *inadequação* da medida para viabilizar a defesa do Poder Público em relação a sentenças transitadas em julgado passíveis de rescisão. O argumento utilizado foi o da **suficiência do prazo existente** – dois anos – para permitir o conhecimento do vício e o ajuizamento da competente ação rescisória.

62. Em uma segunda parte do aresto, o relator buscou caracterizar a *desnecessidade ou inexigibilidade* da medida. Com efeito, a compressão da isonomia *ia além do necessário* porque, **fosse a ampliação do prazo realmente conveniente, deveria ela beneficiar ambas as partes, não apenas o Poder Público**. A restrição à isonomia processual não constituía meio necessário para melhor viabilizar a defesa do Estado em juízo. Cumpre destacar, nesse ponto, trecho do voto do Min. Marco Aurélio:

“No caso dos autos, tem-se tratamento diferenciado no que se prevê prazo dilatado para a propositura de ação rescisória, da decadência do direito de propor a ação rescisória. **Esse prazo maior é justamente previsto em relação àquele que tudo pode: o Estado**. O Estado legisla, o Estado executa as leis, o Estado, em si, julga a execução das leis. Logo, **considerados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não vejo base para chegar-se a esse tratamento diferenciado; não já uma razão de ser plausível, aceitável, para a distinção, devendo ser levado em conta, principalmente, o princípio isonômico a envolver, também, a administração pública**. Aparente-se esta última visando à defesa dos

⁶⁷ RE nº 181.130, Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 12/05/1995; RE nº 196.430, Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 21/11/1997.

⁶⁸ Assim, e.g., considerações ligadas à morosidade inerente a um Estado agigantado para que os advogados públicos obtenham as informações e provas de que necessitam para a elaboração de sua defesa, ou mesmo a insuficiência crônica de procuradores nos quadros do Poder Público, podem ser levadas em conta na formulação do juízo de constitucionalidade das prerrogativas processuais.

interesses públicos e aí estará cumprindo o seu mister”⁶⁹.

63. Além disso, a Corte levou em conta, na formação de sua convicção, o fato de a medida somar-se a vários outros favores legais, de natureza processual, já conferidos à Fazenda Pública. Conforme o Ministro Pertence, tais privilégios já produzem consequência suficientemente gravosa aos particulares, retardando longamente a satisfação de direito seu reconhecido em juízo. Destarte, a instituição de mais um privilégio geraria **situação de desequilíbrio insuportável em desfavor dos particulares**. Em outras palavras, os eventuais benefícios trazidos pela ampliação do prazo da rescisória para o Poder Público não justificariam tamanho grau de sacrifício imposto aos particulares, em uma resposta negativa ao teste de *proporcionalidade em sentido estrito*.

64. Pois bem. A lógica desenvolvida nas ADIs n^{os} 4.425, 4.357, 1.753 e 1.910 é plenamente aplicável à hipótese em exame nesta petição inicial. Há aqui, também, uma afronta à isonomia, porquanto o prazo de 10 anos previsto na Lei Estadual n^o 10.177/1998, na medida em que constitui via injustificada de mão única, favorece exclusivamente o ente público. Nada justifica o grave descompasso de tratamento entre Administração e particular. Para usar as palavras do Min. Pertence, não há razão para sustentar esse “*desequilíbrio insuportável*”⁷⁰ em desfavor apenas dos particulares.

65. Desequilíbrio tal que se desdobra em afronta ao princípio da proporcionalidade, notadamente no que se refere à *vedação do excesso* (art. 5^o, LIV e art. 1^o, CRFB), o qual implica um dever de “*adoção da medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa*”⁷¹.

66. Ora, é certo que **o prazo de 5 anos é mais do que suficiente para ambas as partes exercerem a tutela da juridicidade dos atos administrativos** (e por isso inadequado para orientar o poder de autotutela da Administração), conforme

⁶⁹ ADI n^o 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 16/04/1998, DJ 12/06/1998. Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, p. 57. Grifou-se.

⁷⁰ Cf. parâmetro adotado na ADI n^o 1753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, j. 16/04/1998, DJ 12/06/1998.

⁷¹ MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 1^a ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 322.

demonstrado nas tabelas colacionadas no tópico anterior. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “[t]anto o Poder Legislativo, em vários diplomas legais que editou, quanto o Poder Judiciário na sua atividade de interpretação e de aplicação da lei têm considerado **o prazo de 5 (cinco) anos mais adequado e razoável para a solução de litígios relacionados às atividades do serviço público**”⁷².

67. Como se não bastasse, é preciso destacar, em aplicação do teste de proporcionalidade em sentido estrito, que os custos da medida adotada pelo Estado de São Paulo superam em muito seus benefícios. O custo é a criação de um grave estado de coisas de instabilidade e risco de que haja invalidação durante longo período. Além disso, a norma acaba por criar um forte incentivo à ineficiência investigativa da Administração Pública, que pode permanecer inerte por muito tempo. O benefício, na outra ponta, é uma suposta tutela da legalidade, cujo significado deve ser ampliado para incorporar um sentido de juridicidade apto a insuflar de validade atos e contratos em razão do decurso do tempo.

68. Por todas essas razões, seja sob o ponto de vista das regras de competência legislativas privativas da União (art. 22, inciso I, CRFB); seja por motivos de segurança jurídica (art. 1º e 5º, *caput*, CRFB) e do princípio da razoabilidade (art. 1º e 5º, LIV); seja, ainda, sob a óptica dos postulados da isonomia (art. 5º, *caput* e art. 37, *caput*, CRFB) e da proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV, CRFB), o art. 10, inciso I da Lei nº 10.177/1998 é manifestamente inconstitucional. Tal inconstitucionalidade, a propósito, é ainda mais patente quando o prazo de dez anos é aplicado em relações contratuais do Estado, conforme se demonstrará a seguir.

⁷² REsp nº 1.083.686/RJ, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, 4ª T., j. 15/08/2017, DJ 29/08/2017; grifou-se.

**V – SUBSIDIARIAMENTE: DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
SEM REDUÇÃO DE TEXTO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO
PARA EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS SOBRE CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS**

Inconstitucionalidade da incidência do art. 10, inciso I da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, à disciplina geral das contratações administrativas.

69. Ainda que se entenda que a decadência administrativa não é matéria de Direito Civil, bem como que a previsão divergente da lei paulista ora impugnada não viola – *per se* e em qualquer caso – os princípios constitucionais da segurança jurídica, da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade, a regra fixada pelo art. 10, inciso I da Lei estadual nº 10.177/1998 não poderia subsistir em todo o âmbito de aplicação que sua literalidade pretende abarcar. Isso porque a Constituição previu regra de competência própria pertinente à **disciplina específica das licitações e dos contratos celebrados pela Administração Pública** que precisa ser observada.

70. Trata-se do disposto no **art. 22, XXVII, da Constituição da República**, que estabelece competir privativamente à União legislar sobre “**normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”. Ao menos nos casos específicos de licitação e contratos das Administrações Públicas, portanto, cabe ao legislador federal, por expressa determinação do constituinte, instituir as regras gerais de regência.

71. Analisando-se a disposição constitucional à luz do objeto de interesse da presente ação direta, não há dúvidas de que **o prazo decadencial para que a Administração Pública, no exercício da autotutela, anule contratos administrativos é norma geral** que deve ser uniforme para todos os entes federativos.

72. Com efeito, a anulação de contrato administrativo é hipótese de desfazimento do negócio jurídico (cf. art. 59, Lei nº 8.666/1993 e art. 35, V, Lei nº 8.987/1995), cuja regência apenas pode ser da lei federal. Não se está, aqui, a tratar de temas de organização e prazos de gestão administrativa local (tais como ritos burocráticos, prazos para pedidos de esclarecimentos etc.), mas de hipótese relativa ao fim do contrato administrativo, regido na íntegra pela lei federal. Para tal matéria, demanda-se uniformidade nacional. Daí a imposição constitucional do art. 22, XXVII, que se harmoniza com a competência privativa da União para legislar sobre direito dos contratos (tema de direito civil), conforme o art. 22, I, CRFB.

73. Em outras palavras, justifica-se a opção constitucional de que o legislador local se ocupe de disciplinar os temas relacionados à autogestão de cada ente, como a criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos de cada máquina; a criação de cargos e funções públicas; e o estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos.⁷³ Por outro lado, tratando-se de questões mais sensíveis – como a estabilidade e o desfazimento de relações contratuais pelo decurso do tempo –, que impactam diretamente a própria existência de direitos dos administrados, entendeu a Constituição que não pode haver tratamento desuniforme por distintos entes da Federação.

74. É dizer: ao menos em matéria de contratos administrativos, não há espaço para os entes locais disciplinarem regras gerais em contrariedade ao ordenamento federal. Daí porque não se poderiam estipular no âmbito estadual, por exemplo, prazos superiores ou valores inferiores àqueles previstos na Lei nº 11.079/2004 como requisitos para a celebração de contratos de parcerias público-privadas.

75. Até porque, se segurança jurídica, isonomia, proporcionalidade e

⁷³ Em concreto, este e. STF, no bojo da ADI nº 927-MC, deferiu o pleito cautelar para conceder interpretação conforme à alínea “b” do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993, de modo a estabelecer que a restrição nele contida (relativamente à possibilidade de doação a outros órgãos ou entidades da Administração Pública) somente poderia ser aplicada no âmbito do governo federal. Tem-se ali um exemplo, pois, de questão que depende de um comando legislativo local, e não federal, por se tratar de decisão inerente à gestão administrativa de cada ente federativo.

razoabilidade são vetores que, *per se*, justificam a declaração de inconstitucionalidade *tout court* do dispositivo ora impugnado (conforme demonstrado nos capítulos acima), é possível afirmar, com maior razão, que nos casos das licitações e contratos da Administração essas preocupações são ainda mais indispensáveis. De fato, há, nessa seara, a preocupação potencializada com a criação de um ambiente institucional adequado para as contratações públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto sob o aspecto da transparência e moralidade.

76. Veja-se, a este propósito, a análise de Marçal Justen Filho sobre a importância da uniformidade de tratamento – por normas gerais aplicáveis aos três níveis federativos – para a **competitividade e a efetividade do controle externo** em matéria de licitações e contratos, *in verbis*:

“O núcleo de certeza e determinação do conceito de ‘normas gerais’ compreende **os princípios e as regras necessários a assegurar um regime jurídico uniforme para as licitações e as contratações administrativas em todas as órbitas federativas**. Trata-se de impor um modelo de licitação e contratação administrativa semelhante, nas suas características fundamentais, na órbita de todos os entes federativos. **A uniformidade desse modelo fundamental se orienta à realização de dois fins.** (...) Há, por um lado, a **necessidade de assegurar a padronização mínima na atuação administrativa de todos os entes federativos**, inclusive daqueles integrantes da Administração indireta. Essa padronização mínima é indispensável como instrumento de realização do valor da segurança. Se cada ente estatal consagrasse institutos e soluções distintas para as suas licitações e contratações administrativas, o resultado seria a inviabilidade da ampla competição e o surgimento de obstáculos ao livre acesso às contratações administrativas. (...) Por outro lado, existe a **necessidade de padronização para assegurar a efetividade do controle por órgãos externos e pela própria comunidade**. A proliferação de regimes licitatórios distintos impediria a adoção de soluções gerais aplicáveis em todas as licitações, o que exigiria o desenvolvimento de instrumentos de controle próprios e específicos”⁷⁴.

77. Some-se a isso a circunstância de que, caso se pudesse admitir que cada ente estipulasse livremente seus próprios prazos decadenciais para extinção de contratos por meio de anulação, criar-se-ia situação de absoluta disparidade, em que determinados

⁷⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pp. 26-27.

Estados ou Municípios definiriam prazos extremamente exíguos (quando não vedações expressas) ou extremamente dilatados (décadas, por exemplo), ao sabor de objetivos ou deliberações de momento, e ao completo arrepio da vontade do constituinte originário.

78. Logo, por tudo o que ora se expôs, a definição do prazo decadencial da autotutela para anular contratos celebrados pela Administração Pública é claramente matéria que demanda tratamento universal para todos os entes federativos por meio de uma norma geral. Assim é que, mesmo na eventualidade de não se entender que o prazo decadencial de 5 anos previsto pela legislação federal deva ser observado por todos os entes federativos em toda e qualquer manifestação de autotutela, **é certo que ao menos a competência exclusiva da União deve ser observada no que concerne ao exercício da autotutela em matéria de contratos administrativos.**

79. Não à toa, historicamente, a União procurou disciplinar o prazo para exercício de direitos e ações relacionados à Fazenda Pública, independentemente do ato ou fato de que se originarem. Desde o vetusto Decreto nº 20.910/1932⁷⁵ e o Decreto-Lei nº 4.597/1942⁷⁶, expressamente aplicáveis a todos os entes federativos, até a Lei nº 9.784/1999, a União se ocupa da definição de prazos para anulação administrativa de atos que interfiram na esfera jurídica de terceiros. Assim, ao menos no que guarda pertinência com a matéria que serve de objeto à presente ação direta, o atual art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal veio a substituir, com linguajar e roupagem mais modernas, a disciplina do Decreto nº 20.910/1932, que era aplicado até então, na prática, como a regra geral relativa à prescrição/decadência em Direito Administrativo⁷⁷. Neste sentido, merece ser transcrito trecho de precedente deste E. STF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes e bem lastreado na doutrina de Almiro do Couto e Silva:

⁷⁵ Decreto nº 20.910/1932, art. 1º: “As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim **todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem**”.

⁷⁶ Decreto-Lei nº 4.597/1942, art. 2º: “O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, **bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos**”.

⁷⁷ Cf., a título exemplificativo, STJ, REsp nº 1251993/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, j.: 12/12/2012, DJ 19/12/2012; e REsp nº 1.133.696/PE, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Seção, j. 13/12/2010, DJ 17/12/2010.

“Posteriormente a mesma linha foi bem sumariada por **Almiro do Couto e Silva**, que destacando como, na doutrina tradicional do direito administrativo, via de regra, militavam exclusivamente as fortes razões em favor da imprescritibilidade das pretensões do Poder Público com relação aos particulares, **anotava que atualmente, em nome do princípio da segurança jurídica, há de haver um prazo razoável para a anulação administrativa de atos seus que interfiram na esfera jurídica de terceiros. Este prazo, para o autor, deveria ser o de cinco anos, a partir da aplicação extensiva do disposto no Decreto 20.910/32, no Decreto-lei 4.597/42 e, especialmente, no art. 21 da Lei da Ação Popular - Lei 4.717/65** (COUTO E SILVA, Almiro. “Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação aos seus atos administrativos”, Revista de Direito Administrativo, n 204, abril/junho de 1996, p. 21/31). **Esse princípio foi consagrado na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tanto em seu artigo 2º, que estabelece que a Administração Pública obedecerá ao princípio da segurança jurídica, quanto em seu artigo 54, que fixa o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los**”⁷⁸.

80. Nessa toada, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 completa, em conjunto com as Leis nº 8.666/1993 e nº 8.987/1995, o quadro geral normativo referente a licitações e contratos administrativos após a Constituição de 1988. Naturalmente, a competência da União para editar normas gerais de licitação e contratos administrativos não se encerra em uma ou duas leis sobre o tema. Isto é, nem todas as normas gerais sobre licitação e contratação se encontram na Lei nº 8.666/1993 ou na Lei nº 8.987/1995, mas podem ser veiculadas em outros diplomas legais editados pelo legislador federal⁷⁹. O art. 54 em comento vem, pois, na esteira dessas duas leis, que colocam a anulação como forma de extinção do contrato (cf. art. 59, Lei nº 8.666/1993), inclusive o de concessão (cf. art. 35, V, Lei nº 8.987/1995), fechar o sistema sobre a anulação de contratos administrativos, ao estabelecer, em conformidade com o mandamento constitucional da

⁷⁸ AgReg no RE nº 217.141/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 13/06/2006, DJ 04/08/2006.

⁷⁹ É esclarecedora, a propósito, a lição de Marçal Justen Filho: “O exercício pela União da competência para editar normas gerais não exaure a referida competência. Ou seja, a edição de uma lei contemplando normas gerais não elimina a competência para a União produzir outras leis, contendo normas gerais sobre os mesmos ou outros temas. Assim, a Lei nº 8.666 não produziu a “exaustão” da competência legislativa federal para editar normas gerais sobre a matéria. A Lei nº 8.987 veicula normas gerais no âmbito de concessões. A Lei nº 11.079 disciplinou as parcerias público-privadas. Outras leis nacionais poderão ser editadas futuramente” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8ª ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 435).

segurança jurídica, um prazo limite para que a Administração Pública proceda a tal invalidação.

81. Em síntese, portanto, tem-se que (i) a União é o ente competente para editar em caráter privativo normas gerais de licitações e contratos, sendo que, (ii) dentre tais normas gerais figura o estabelecimento de prazo limite para o exercício da autotutela no que toca à anulação de licitações e contratos. Além disso, (iii) o legislador federal historicamente se desincumbiu de editar normas específicas destinadas a esse fim, regulando a matéria de forma genérica, pelo que é inconstitucional a pretensão do Estado de São Paulo de editar prazo decadencial próprio para o exercício da autotutela.

82. Daí porque – o que se requer subsidiariamente – deve ser conferida **interpretação conforme a Constituição ao art. 10, inciso I da Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo** para excluir de seu campo de incidência ao menos a seara das licitações e contratações administrativas, utilizando-se, em substituição, o prazo decadencial de 5 anos previsto há muito na legislação federal.

83. Antes de se passar aos pedidos, faça-se um importante registro final quanto ao mérito da presente ADI: não se está aqui a defender a ilegalidade de atos e contratos administrativos. Por certo, aqueles que sustentam que a Administração Pública deve contar com 10 anos para exercer autotutela acreditam que são grandes advogados da legalidade, e que teses diversas, como a trazida na espécie, esvaziam o princípio do art. 37 da Constituição. A tese é falaciosa por duas razões fundamentais.

84. *Em primeiro lugar*, porque o sentido de legalidade deixou de abarcar, somente, a ideia de cumprimento da lei, evoluindo para um princípio de juridicidade. Com efeito, não é apenas defendendo a legalidade estrita que a Administração Pública atuará de maneira legítima. Razões de segurança jurídica justificam, e.g., que atos, em princípio, ilegais, sejam jurídicos, por exemplo, por incidência da proteção da confiança legítima. Dito de outra forma: não há juridicidade sem segurança jurídica. *Em segundo*

lugar, porque o decurso do prazo decadencial não protege eventuais particulares que estejam de má-fé (tal como excepcionado na parte final do art. 54 da Lei nº 9.784/1999⁸⁰). Pelo contrário: a estabilização de situações administrativas pelo decurso do tempo pressupõe a boa-fé. Isto é, mesmo após 5 anos, eventuais atos dolosos em prejuízo ao erário não impedirão o controle da atuação dos agentes públicos, como reforçado, aliás, quando do julgamento do RE nº 852.475⁸¹.

VI – IMPOSITIVA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA, INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER OITIVA PRÉVIA

85. A Constituição de 1988 prevê expressamente em seu art. 102, I, alínea *p*, a competência deste STF para o processamento e julgamento de medidas cautelares pleiteadas em sede de ações diretas de inconstitucionalidade. Na mesma toada, a Lei nº 9.868/1999 dedica uma seção específica para o tema (v. arts. 10, 11 e 12), admitindo, expressamente, a concessão de medida cautelar no bojo de ações diretas de inconstitucionalidade.

86. Mais que isso: é lícito que o Ministro Relator da ADI, em casos excepcionais, conceda medida cautelar por meio de decisão monocrática, a ser posteriormente submetida ao escrutínio do Plenário. O fundamento que legitima tal atuação é o **poder geral de cautela**, quando presentes (i) a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e (ii) e a urgência da medida, em razão de dano iminente (*periculum in mora*).

87. Na presente hipótese, o *fumus boni iuris* decorre das teses jurídicas sustentadas nesta ADI, que apontam, com vigor, que o artigo 10, inciso I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, é inconstitucional, por violação às regras de distribuição de competências (art. 22, I e XXVII, CRFB), assim como aos vetores

⁸⁰ “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**” (Grifou-se).

⁸¹ Em tal oportunidade, este e. Tribunal fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

constitucionais da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e 5º, *caput*, CRFB), da razoabilidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB), da isonomia (art. 5º, *caput* e art. 37, *caput*, CRFB) e da proporcionalidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB).

88. O *periculum in mora* também é absolutamente evidente. Isso porque o prazo decadencial mais alargado – que, repita-se, existe apenas no âmbito do Estado de São Paulo – causa aos particulares elevadíssima insegurança jurídica quanto à estabilidade das relações contratuais firmadas com a Administração Pública. De fato, ao longo do dilatado e irrazoável lapso temporal de 10 anos, a Administração, subitamente, pode indicar a existência de supostos vícios no negócio jurídico, dando ensejo à sua anulação. E, de fato, **ela tem se valido dessa premissa inconstitucional para buscar a anulação de contratos de concessão após o transcurso do prazo legal de 5 anos.**

89. Atualmente, há diversas ações judiciais em curso em que a ARTESP (Agência Reguladora do Setor Rodoviário no Estado de São Paulo) defende a sua prerrogativa de anular aditivos de contratos de concessão de rodovias, mesmo quando ultrapassado o prazo quinquenal (dentro do lapso temporal de 10 anos, nos termos da lei paulista). O Tribunal de Justiça de São Paulo, em, *d.v.*, grave equívoco, já se posicionou no sentido de que o dispositivo em questão seria constitucional, por inserir-se dentro da competência legislativa própria dos Estados⁸². A manutenção dessas decisões pode

⁸² A título de exemplo, confirmam-se os seguintes arestos do TJSP, em que se validou a aplicação da lei paulista em detrimento da previsão do prazo quinquenal:

“LEGITIMIDADE AD CAUSAM – Pertinência subjetiva da Fazenda Paulista para figurar no polo passivo da demanda – Preliminar acolhida. DECLARATÓRIA – Pretensão à declaração de decadência do direito da ARTESP em anular termos aditivos e modificativos – Procedimento administrativo para revisão de índices e metodologias aplicados nos contratos de concessão rodoviária – Controvérsia que passa pela verificação do prazo aplicável para a revisão dos atos administrativos na esfera estadual – Observância do decênio previsto na Lei Estadual nº 10.177/1998 – Aplicação da lei específica em detrimento da Lei Federal nº 9.784/1999, que estabelece o prazo quinquenal – Critério especializante – Apelação da Concessionária AUTOBAN não provida.” (TJSP; Apelação 0019925-66.2013.8.26.0053; Relator (a): Fermino Magnani Filho; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 09/05/2016; Data de Registro: 13/05/2016).

De forma similar, confira-se trecho do acórdão proferido no curso da Apelação nº 0019867-63.2013.8.26.0053, “*Há discussão, também, quanto à incidência do prazo quinquenal, previsto na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, ou o lapso decenal, estipulado na Lei nº 10.177/1998, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Estadual. Correta a aplicação do preceito específico da norma estadual, que prevê o prazo decenal, o que não representa ofensa ao princípio da igualdade. Havendo lei específica sobre o prazo decadencial e prescricional, deve este ser aplicado, o que afasta a incidência da Lei Federal. E a norma estabelecida no artigo 10 da Lei nº 10.177/1998 beneficia-se da presunção de constitucionalidade, até agora intocada.*” (TJSP, Apelação nº

ensejar situações gravíssimas. A título de exemplo, uma das associadas da requerente (a Concessionária de Rodovias TEBE S/A) impetrou recentemente mandado de segurança⁸³ com o intuito de impedir o início de procedimento licitatório que tinha por objetivo a delegação do serviço público abarcado por seu contrato de concessão e respectivo aditivo (cf. Doc. 06).

90. Há outros casos, ainda, em que há risco concreto de que decisões similares venham a ser tomadas a qualquer momento, ocasionando-se prejuízos imensuráveis aos concessionários, na medida em que eles realizaram (e realizam) inúmeros investimentos na malha rodoviária paulista e possuem a expectativa (legítima) de que tais investimentos sejam amortizados até o final do novo prazo concedido.

91. Mas não só: tais decisões impactam também os usuários do serviço público no Estado de São Paulo. Afinal, milhares de veículos cruzam diariamente as rodovias outorgadas às associadas da ABCR, como se vê, por exemplo, no Sistema Anhanguera-Bandeirantes, sob responsabilidade de associada da peticionante, cuja previsão de tráfego no último feriado montava a 690 mil veículos⁸⁴.

92. Ressalta-se, ademais, que, diante da flagrante inconstitucionalidade do dispositivo e da situação concreta de insegurança jurídica, o fato de a norma em questão

0019867-63.2013.8.26.0053, Relator: José Luiz Gavião de Almeida; 3ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 26/06/2018).

Para além da seara dos contratos de concessão, confirmam-se, a título de exemplo, os seguintes precedentes em que se aplica o prazo decenal previsto na lei paulista ora impugnada: TJSP; Apelação 3000615-81.2013.8.26.0357; Relator (a): Luís Francisco Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Mirante do Paranapanema - Vara Única; Data do Julgamento: 18/11/2014; Data de Registro: 03/12/2014; TJSP; Apelação 0001755-46.2013.8.26.0053; Relator (a): José Luiz Germano; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 4ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/11/2014; Data de Registro: 18/11/2014; TJSP; Apelação 1020414-47.2017.8.26.0053; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/08/2018; Data de Registro: 22/08/2018; e TJSP; Apelação / Remessa Necessária 4002477-11.2013.8.26.0506; Relator (a): José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/11/2017; Data de Registro: 04/12/2017.

⁸³ Processo nº 1024134-85.2018.8.26.0053, em curso perante a 15ª Vara de Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Capital do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

⁸⁴ Confira-se a matéria do Portal G1: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/09/06/quase-2-milhoes-de-veiculos-devem-deixar-sp-neste-feriado-veja-melhor-horario-para-viajar.ghtml>>, acesso em 11/09/2018.

encontrar-se em vigor desde a sua promulgação não afasta a urgência de que seja posto um fim a essa situação de grave afronta à Constituição, tal como reconhecido pela jurisprudência desta Corte, sabendo-se que o vício de inconstitucionalidade é por demais grave para inibir uma tutela de urgência⁸⁵.

93. Nesse contexto, a ABCR pede a V. Exa. que conceda **monocraticamente** a medida cautelar ora pleiteada, *ad referendum* do Plenário, para:

(i) Suspender de imediato a eficácia do art. 10, inciso I, da Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo;

(ii) Determinar a suspensão da tramitação de todos os processos (judiciais e administrativos) que versem sobre a anulação de atos administrativos em geral, bem como contratos celebrados pela Administração do Estado de São Paulo, e/ou de seus aditivos, quando já transcorrido o prazo quinquenal para o exercício da autotutela administrativa, até o julgamento definitivo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, mantidos em vigor os atos e contratos em questão.

94. Caso assim não se entenda, o que se admite apenas para argumentar, pede, subsidiariamente, seja deferida a cautelar requerida nos itens (i) e (ii) acima, apenas no que se refere aos contratos celebrados pela Administração Pública do Estado de São Paulo, inclusive seus aditivos.

⁸⁵ É o que se deu, por exemplo, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5.609/DF, em que o Min. Rel. Luís Roberto Barroso concedeu a liminar pleiteada para suspender a eficácia de lei amazonense promulgada em 1994, com a consequente suspensão do andamento de todos os processos que envolvessem a aplicação do ato normativo.

VII – CONCLUSÃO E PEDIDOS

95. Diante de todo o exposto, a ABCR pede e espera que o eminente Ministro Relator, forte no poder geral de cautela, conceda **monocraticamente**, nos termos do art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, c/c o disposto no art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, aplicável por analogia, **a medida cautelar acima pleiteada, ad referendum do Plenário**, nos termos previstos nos parágrafos 93 ou 94, acima.

96. A requerente pugna, ainda, pelo regular processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, com a intimação das autoridades responsáveis pela prática dos atos questionados, no prazo legal, protestando, desde já, pela produção de todas as provas em Direito admitidas.


97. Por fim, a requerente pede seja julgada procedente *in totum* a presente ADI, a fim de que:

- (i) seja declarada a inconstitucionalidade do art. 10, inciso I da Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo, por violação à competência privativa da União para legislar sobre questões de Direito Civil (art. 22, I, CRFB), assim como aos princípios da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e 5º, *caput*, CRFB), da razoabilidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB), da isonomia (art. 5º, *caput* e art. 37, *caput*, CRFB) e da proporcionalidade (art. 1º, *caput* e 5º, LIV, CRFB);
- (ii) subsidiariamente, seja fixada interpretação conforme a Constituição do art. 10, I da Lei nº 10.177/1999 do Estado de São Paulo, excluindo-se de sua incidência a hipótese de anulação de contratos administrativos, por força do que dispõe o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal.

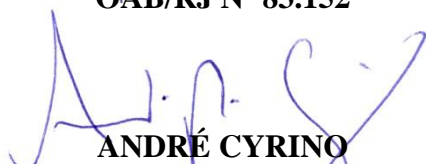
98. Em cumprimento ao disposto no art. 272, § 2º, do Código de Processo Civil, a requerente informa que todas as intimações e publicações referentes a este processo deverão ser feitas, exclusivamente, sob pena de nulidade, em nome dos subscritores desta peça, no endereço constante do timbre.


99. Atribui-se à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília/DF, 12 de setembro de 2018.


GUSTAVO BINENBOJM
OAB/RJ Nº 83.152


ALICE VORONOFF
OAB/RJ Nº 139.858


ANDRÉ CYRINO
OAB/DF Nº 58.605


RAFAEL L. F. KOATZ
OAB/DF Nº 46.142

ROL DE DOCUMENTOS

- DOC. 01** – Procuração;
- DOC. 02** – Comprovante de Inscrição no CNPJ, Estatuto Social da ABCR e Ata da Assembleia Geral Ordinária da ABCR realizada em 05/04/2018, destinada à eleição de sua Diretoria;
- DOC. 03** – Extrato do Diário Oficial do Estado de São Paulo de 31/12/1998, com íntegra da Lei nº 10.177/1998 do Estado de São Paulo;
- DOC. 04** – Relação das associadas da ABCR;
- DOC. 05** – Projeto de Lei nº 320/2010 do Estado do Mato Grosso;
- DOC. 06** – Sentença no Mandado de Segurança nº 1024134-85.2018.8.26.0053, impetrado pela CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS TEBE S/A.