

ESPACHO DA GOVERNADORA
Em 24 de outubro de 2006.

Processo nº: 020.002.027/2006; Interessado: Procuradoria-Geral do Distrito Federal; Assunto: Parecer Normativo.

1. OUTORGO efeito normativo ao Parecer nº 0575/2006-PROCAD/PGDF, de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal Dr. LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR, devidamente aprovado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa Dr. Sérgio Marcos Alvarenga da Silva e pelo Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal Dr. Marcos Sousa e Silva.

2. Publique-se na íntegra o Parecer e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

MARIA DE LOURDES ABADIA

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Parecer nº: 575/2006-PROCAD/PGDF; Processo nº: 020.002.027/2006; Interessado: Procuradoria-Geral do Distrito Federal; Assunto: Incidência do contraditório e da ampla defesa em atos administrativos com repercussão em direitos individuais.

EMENTA: INTERESSE PÚBLICO. ANULAÇÃO DE ATOS PELA ADMINISTRAÇÃO. INTERFERÊNCIA UNILATERAL EM DIREITOS INDIVIDUAIS. JURISPRUDÊNCIA OPOSTA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. SITUAÇÕES CONSOLIDADAS. SEGURANÇA JURÍDICA.

1. A gestão do interesse coletivo importa na concessão de prerrogativas à Administração visando a defesa do bem comum. Os entes estatais encontram-se em posição de supremacia quanto aos particulares.

2. A auto-executoriedade é um atributo do ato administrativo que permite sua imediata e direta execução pela Administração, sem a necessidade de consentimento judicial.

3. A Constituição Federal impôs limites à atuação do administrador público, restringindo a existência de atos auto-executórios. O devido processo legal passa a ser a regra quanto a atos com repercussão em interesses individuais.

4. A legitimidade da ação estatal depende de manifestação dos cidadãos. Impõe-se o contraditório e a ampla defesa na prática de atos administrativos que interfiram em direitos individuais. Precedentes jurisprudenciais.

5. A estabilidade das relações sociais reclama a manutenção dos atos unilaterais praticados anteriormente. A mudança de interpretação de normas jurídicas não pode ser retroativa, pois é fundamental a condução regular das atividades administrativas.

6. Lesões anteriores à nova orientação poderão ser discutidas administrativamente, através da abertura de processo administrativo, ou judicialmente.

Ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa:

I – RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal encaminha consulta questionando a aplicação do contraditório e da ampla defesa na anulação de atos administrativos com repercussão em direitos individuais.

Destaca-se a jurisprudência hodiernamente dominante no Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de questionamentos judiciais em relação à conduta da Administração.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O caso em análise apresenta debate pertinente à colisão de princípios constitucionais. Discute-se acerca da necessidade de aplicação do contraditório e da ampla defesa em atos administrativos que repercutam na esfera jurídica de cidadãos.

De um lado o interesse público exige que as decisões administrativas sejam rápidas e eficientes na preservação da legalidade, por outro banda o contraditório e a ampla defesa amparam os cidadãos contra a prática de atos ilegítimos da Administração.

1. O interesse público. O contraditório e a ampla defesa.

Tendo em vista a gestão do interesse coletivo pela Administração, são-lhe concedidas prerrogativas para a defesa do bem comum. Assim, entes estatais encontram-se em posição vertical quanto aos particulares; têm privilégios exclusivos. Ex.: presunção de veracidade dos atos administrativos; auto-executoriedade; autotutela; poder de expropriar; poder de alterar e rescindir contratos unilateralmente; poder de impor medidas de polícia; poder de aplicar sanções administrativas; imunidades tributárias; juízo privativo; processo de execução diferenciado.

Vejam os clássicos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.¹ (grifamos)

Leciona Digo Figueiredo Moreira Neto, acerca dos valores atinentes a interesses públicos e privados:

Nas relações tipicamente privadas, de coordenação de interesses, o Direito trata esses interesses isonomicamente, respeitando a presumida igualdade da vontade das partes para exercerem a autonomia com relação a seus respectivos interesses privados, para que os valorizem e deles disponham livremente.

Nas relações tipicamente públicas, de subordinação de interesses, o quadro se inverte: a lei capta

e identifica um determinado interesse geral, define-o como interesse público e, com isso, prioriza seu atendimento sobre os demais interesses, em certas condições.² (grifamos)

Nesse sentido, transparece a auto-executoriedade como um dos atributos de atos administrativos. A auto-executoriedade é infreqüente no Direito Privado (p. ex., a possibilidade de manter a posse em caso de esbulho ou turbação), mas exibe-se no Direito Administrativo com assiduidade.

A auto-executoriedade, ou simplesmente executoriedade (“privilégio do préalable”, segundo a doutrina francesa), é um atributo do ato administrativo que permite sua imediata e direta execução pela Administração, sem a necessidade de consentimento judicial. Por meio dela, o administrador decide e executa seus objetivos através de meios coercitivos próprios, em atenção ao interesse público. Ex.: destruição de alimentos impróprios para consumo, requisição de bens em calamidade pública e anulação unilateral de atos administrativos.

Ministra José dos Santos Carvalho Filho em relação à auto-executoriedade:

Significa ela que o ato administrativo, tão logo praticado, pode ser imediatamente executado e seu objeto imediatamente alcançado. Como bem anota VEDEL, tem ele idoneidade de por si criar direitos e obrigações, submetendo a todos que se situem em sua órbita de incidência.

No direito privado, são raras as hipóteses em que se permite ao particular executar suas próprias decisões. No direito público, porém, é admitida a execução de ofício das decisões administrativas sem intervenção do Poder Judiciário, construção hoje consagrada entre os autores modernos e haurida do Direito francês.³ (grifamos)

A Constituição Federal, contudo, impôs limites à atuação do administrador público, fenômeno que restringe a existência de atos auto-executórios. O devido processo legal passa a ser a regra quanto a atos com repercussão em interesses individuais. Diz o art. 5º, inc. LIV, da Constituição, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Com efeito, no Texto Magno de 1988, sobressaltam os princípios do contraditório e da ampla defesa. Enuncia o art. 5º, inc. LV, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Assim, a atividade administrativa foi obrigada a aconchegar tais princípios democráticos e republicanos.

Bem recorda Diogo Figueiredo Moreira Neto:

A proscição da inquisitorialidade, até a pouco tempo ainda subsistente, devolve ao Direito brasileiro a sua dimensão ética plena, no mesmo patamar dos ordenamentos mais avançados.⁴

Em virtude dos princípios do contraditório e da ampla defesa, exige-se, normalmente, que a Administração notifique os cidadãos antes de ações que possam lhes prejudicar. O particular tem o direito de saber o que acontece dentro da Administração, ainda mais quando lhe diga respeito. E, principalmente, possui a faculdade de participar ativamente nessa atividade. Deve ter informações a seu respeito e o poder de lutar contra eventuais notícias desfavoráveis.

A legitimidade dos atos administrativos depende, pois, dessa oitiva preliminar do administrado, que até mesmo poderá trazer novas razões e provas ao procedimento, aptos a lhe granjearem uma decisão favorável.

Elucida Odete Medauar:

Fundamentalmente, o contraditório quer dizer “informação necessária e reação possível” (Cândido Dinamarco, Fundamentos do processo civil moderno, 2. ed., 1987, p. 93). Elemento ínsito à caracterização da processualidade, o contraditório propicia ao sujeito a ciência de dados, fatos, argumentos, documentos, a cujo teor ou interpretação pode reagir, apresentando, por seu lado, outros dados, fatos, argumentos, documentos. (...)

O direito de defesa significa, em essência, “o direito à adequada resistência às pretensões adversárias” (Cintra, Grinover e Dinamarco, Teoria geral do processo, 11. ed., 1995, p. 84). Tem o sentido de busca da preservação de algo que será afetado por atos, medidas, condutas, decisões, declarações, vindos de outrem.⁵ (grifamos)

Nesse contexto, não são mais admitidas posições apriorísticas quanto à supremacia do interesse público. Todos os princípios questionados têm assento constitucional. Portanto, é evidente que os princípios constitucionais do interesse público e do contraditório e da ampla defesa devem ser harmonizados. Ao se interferir em direitos individuais, reclama-se uma ponderação entre os valores em choque, prevalecendo o manuseio da proporcionalidade.

Dessarte, os valores intrínsecos aos princípios serão pesados e vingará o preponderante. A proporcionalidade impõe a verificação de três momentos racionais: (1) a adequação do ato para atender ao resultado pretendido, isto é, se ele é apto a resolver o problema; (2) a sua necessidade, investigando-se se outras medidas mais apropriadas não estão à disposição do agente administrativo; e (3) a proporcionalidade no sentido estrito, em que leva vantagem benefício a ser alcançado quando confrontado com os inconvenientes que possam resultar da medida.

Com efeito, pela proporcionalidade são prestigiados todos os princípios com assento constitucional, sem a eliminação de nenhum. Ao se agir com razoabilidade, o núcleo essencial dos princípios é preservado. Mas expandem-se os valores predominantes na sociedade. Assim, hoje, o princípio do interesse público não é mais supremo.

João Batista Gomes Moreira rememora a raiz absolutista da inexistência de limites à verticalidade da Administração, ante a ausência de desenvolvimento do princípio da proporcionalidade:

Essa origem [absolutista] é confirmada por Hauriou, em cujo pensamento as prerrogativas e privilégios foram banidos, pela Revolução, das relações sociais, mas não das relações políticas e administrativas, em que forma concentradas para deixar campo livre à igualdade nas relações civis. A existência de um direito administrativo de *puissance publique* é, em virtude da lei da compen-

² Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 90.

³ Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005, p. 99.

⁴ Ob. cit., p. 92.

⁵ Direito Administrativo Moderno. 10ª ed. São Paulo: RT, 2006, p. 168-170.

¹ Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

sação, a condição de existência de um direito civil expurgado de toda desigualdade social. O feito da Revolução teria sido dar limites jurídicos ao poder absoluto do Estado. Tais limites permaneceram, entretanto, indefinidos, vez que não lapidado ainda o princípio da proporcionalidade, e sem eficácia, diante da inexistência de órgão independente que os fizesse valer.⁶ (grifamos) Sobre a curvatura sofrida pelo princípio da supremacia do interesse público, ilustra Odete Medauar:

Esse clássico princípio rege institutos e normas do direito administrativo. Mas vem sendo matizado pela idéia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício a priori de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou de conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios. O princípio da proporcionalidade também matiza o sentido absoluto do preceito, pois implica, entre outras decorrências, a busca da providência menos gravosa, na obtenção de um resultado.⁷

Segundo Travi, “o interesse público não designa mais um interesse existente in natura, superior ou contraposto ao interesse privado, mas designa só o resultado de uma valoração ou de uma apreciação específica da Administração, conduzidas com base numa norma e tendo por objeto interesses privados ou um conjunto de interesses”. Luiza Torchia observa: “o interesse público cede passo a interesses heterogêneos e conflitantes entre si (...); interesses públicos são fruto de escolhas concretamente determinadas na necessidade e na contingência histórica determinada; daí poderem ser conflitantes e não poder o conflito ser resolvido a priori; daí os estudos sobre articulação do procedimento e da organização como mecanismo necessário à articulação dos interesses, abandonando-se a configuração da Administração como um aparato monolítico e compacto; dentre os cânones de legitimação da ação administrativa entra, assim, a capacidade de consideração de todos os interesses relevantes, e a boa qualidade da decisão se mescla à qualidade do equilíbrio alcançado”. Nas palavras de Cassese, o interesse público torna-se resultado do conflito e da harmonização dos interesses individuais.⁸ (grifamos)

Complementa Marçal Justen Filho:

A atividade administrativa envolve a necessidade de selecionar e compor diferentes interesses públicos e privados, com observância de um procedimento democrático e do princípio da proporcionalidade. Não seria exagero afirmar que a Administração Pública nunca se deparará com uma situação simples e fácil, em que existirá um único e inquestionável interesse público a ser escolhido e prestigiado.

Sempre haverá uma grande complexidade, derivada da existência de inúmeros centros de interesses contrapostos.

Há a necessidade de ponderar os interesses e os valores a que se relacionam. Quando os diferentes interesses em atrito comportam equivalente tutela e proteção, a solução mais adequada é propiciar a realização conjunta – ainda que limitada – de todos eles. Introduzem-se limitações e reduções nos diferentes interesses, de molde a compatibilizá-los. Ainda que um interesse seja evidentemente mais relevante do que os demais, não se autoriza sua realização absoluta, se tal acarretar o sacrifício integral de interesses que comportam a proteção do direito. Tem-se de buscar, sempre, a solução que realize mais intensamente todos os interesses, inclusive na aceção de não produzir a destruição dos valores de menor hierarquia.⁹ (grifamos)

Dessa forma, o atributo da auto-executoriedade dos atos administrativos vem sofrendo fortes restrições à vista do contraditório e da ampla defesa. Impõe-se que a auto-executoriedade tenha previsão em lei formal, diante de situações que exijam rápida e eficaz atuação da Administração; tem-se admitido também sua aplicação em hipóteses de emergência, mesmo sem lei expressa, quando estão em perigo bens de valor inestimável para a coletividade.¹⁰

Aludidas acomodações, contudo, legitimam-se em face do ordenamento jurídico em razão da constatação de eventos anormais, em que os objetivos estatais não seriam alcançáveis sem a ação imediata. Diante de fatos invulgares, sobressai-se o poder administrativo e posterga-se o contraditório e a ampla defesa para depois da prática do ato.

Contudo, o contraditório e a ampla defesa não são exterminados. São tão-somente adiados para um exame futuro naqueles casos, preservando-se seu núcleo fundamental.

2. A anulação de atos pela administração. A interferência unilateral em direitos individuais.

A Administração Pública está expressamente submetida aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (art. 37, caput, CF). Por conseguinte, deve zelar para que seus atos sigam os comandos do ordenamento jurídico e visem o bem comum. Cabe-lhe anular os atos ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de ordem judicial.

O Supremo Tribunal Federal pontificou a questão nas súmulas n. 346 e 473, respectivamente: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

A possibilidade de correção de atos pelo administrador é, pois, irrefragável, devendo ser geridos com desvelo os interesses da coletividade. Entretanto, a forma da atuação administrativa sofre influxos do esteio democrático da Constituição de 1988.

É importante que a atividade administrativa seja efetivada através de diálogo com os cidadãos. A legitimidade dessa ação depende de manifestação dos reais proprietários da coisa pública. Assim,

expande-se a necessidade de dedicação ao contraditório e à ampla defesa na prática de atos administrativos que possam importar na interferência em direitos individuais.

A prática de atos que adentrem no âmbito privado exige, então, o respeito ao contraditório e à ampla defesa, exceto quanto às mencionadas hipóteses que justifiquem a decisão unilateral auto-executória (adequação).

Do mesmo modo, assinala a doutrina. José dos Santos Carvalho Filho assevera:

A autotutela se caracteriza pela iniciativa de ação atribuída aos próprios órgãos administrativos. Em outras palavras, significa que, se for necessário rever determinado ato ou conduta, a Administração poderá fazê-lo ex officio, usando sua auto-executoriedade, sem que dependa necessariamente de que alguém o solicite. Tratando-se de ato com vício de ilegalidade, o administrador toma a iniciativa de anulá-lo; caso seja necessário rever ato ou conduta válidos, porém não mais convenientes ou oportunos quanto a sua subsistência, a Administração providencia a revogação. Essa sempre foi a clássica doutrina sobre o tema.

Modernamente, no entanto, tem prosperado o pensamento de que, em certas circunstâncias, não pode ser exercida a autotutela de ofício em toda a sua plenitude. A orientação que se vai expandindo encontra inspiração nos modernos instrumentos democráticos e na necessidade de afastamento de algumas condutas autoritárias e ilegais de que se valeram, durante determinado período, os órgãos administrativos. Trata-se, no que concerne ao poder administrativo, de severa restrição ao poder de autotutela de seus atos, de que desfruta a Administração Pública.

Adota-se tal orientação, por exemplo, em alguns casos de anulação de atos administrativos, quando estiverem em jogo interesses de pessoas, contrários ao desfazimento do ato. Para permitir melhor avaliação da conduta administrativa a ser adotada, tem-se exigido que se confira aos interessados o direito ao contraditório, outorgando-se-lhes o poder de oferecerem as alegações necessárias a fundamentar seu interesse e sua pretensão, no caso o interesse à manutenção do ato. Na verdade, como bem acentua DILSON DALLARI, “não se aniquila essa prerrogativa; apenas se condiciona a validade da desconstituição de ato anteriormente praticado à justificação cabal da legitimidade dessa mudança de entendimento, arcando a Administração Pública com o ônus da prova”.¹¹ (grifamos)

Igualmente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe:

A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. No entanto, vai-se firmando o entendimento de que a anulação do ato administrativo, quando afete interesses ou direitos de terceiros, deve ser precedida do contraditório, por força do art. 5º, LV, da Constituição.¹² (grifamos)

Dessa forma, nota-se que a configuração do Estado brasileiro exige o respeito ao contraditório e à ampla defesa como regra em atos que interfiram em interesses individuais, democratizando-se e legitimando-se a ação administrativa (proporcionalidade em sentido estrito). A imposição expressa da Constituição não deixa dúvidas (art. 5º, inc. LIV e LV).

3. Interferência estatal em direitos individuais. Atual posição da jurisprudência.

A ponderação entre a supremacia do interesse público e os direitos ao contraditório e à ampla defesa sofre já sofreu diversos acolhimentos na jurisprudência, em face de distintos valores absorvidos por cada julgador.

Ora fala-se que a supremacia do interesse público e, conseqüentemente, a atuação unilateral rápida, legalista e eficaz imperam nos atos administrativos; ora reflete-se quanto ao contraditório e à ampla defesa.

Todavia, há uma tendência crescente no tocante à observância do agir bilateral. Cnfirmam-se múltiplas ementas de Tribunais Superiores, em decisões que garantem o contraditório e a ampla defesa:

ATO ADMINISTRATIVO - REPERCUSSÕES - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE - SITUAÇÃO CONSTITUÍDA - INTERESSES CONTRAPOSTOS - ANULAÇÃO - CONTRADITÓRIO. Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificação situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada unilateralmente, porque e comum a Administração e ao particular.

(STF, 2ª T., RE 158.543-RS, Rel. Min. Marco Aurélio, por maioria, DJU 06.10.1995)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL. AJUSTE DE ITINERÁRIO. DECRETO Nº 952/93. PERMISSÃO. NOVA LINHA. ART. 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. SÚMULA 473/STF. DEVIDO PROCESSO LEGAL. Não cabe ao Judiciário, em mandado de segurança, reapreciar prova técnica, complexa, produzida na esfera administrativa, para decidir se, na espécie, houve simples ajuste de itinerário, ou concessão de nova linha sem o processo licitatório exigido pelo art. 175 da Constituição Federal. No exercício do poder de autotutela, pode o administrador, de ofício, anular ato considerado ilegal, desde que tenha competência para tanto e conceda oportunidade de defesa à parte interessada. Hipótese em que as contra-razões da recorrente foram apresentadas a destempo no processo administrativo, incorrendo descumprimento ao princípio do devido processo legal. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(STF, 1ª T., RMS 23.518-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, por unanimidade, DJU 10.11.2000)

I - “Se não se nega à Administração a faculdade de anular seus próprios atos, não se há de fazer disso, o reino do arbítrio.” (STF – RE 108.182/Min. Oscar Corrêa).

II - “A regra enunciada no verbete nº 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum

⁶ Direito Administrativo (Da Rigidez Autoritária à Flexibilidade Democrática). Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 284.

⁷ Ob. cit., p. 130.

⁸ O Direito Administrativo em Evolução. 2ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 193.

⁹ Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 61.

¹⁰ Bandeira de Mello, Celso Antônio. Ob. cit., p. 87; Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 193-194.

¹¹ Ob. cit., p. 127.

¹² Ob. cit., p. 227.

temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro plano de competência. (STJ – RMS 407/Humberto).

III - A desconstituição de licitação pressupõe a instauração de contraditório, em que se assegure ampla defesa aos interessados. Esta é a regra proclamada pelo Art. 49, § 3º da Lei 8.666/93.

IV – A declaração unilateral de licitação, sem assegurar ampla defesa aos interessados ofende o Art. 49, § 3º da Lei 8.666/93.

(STJ, 1ª T., REsp 300116-SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, por unanimidade, DJU 25.02.2002)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA. CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO. GARANTIA DO DIREITO ADQUIRIDO E DO ATO JURÍDICO PERFEITO. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Súmula 473/STF. Processo administrativo e garantia da ampla defesa. Inobservância. Agravo regimental não provido.

(STF, 2ª T., RE-AgR 342593-SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, por unanimidade, DJU, 14.11.2002)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CUMULAÇÃO DE CARGOS. BLOQUEIO DE VENCIMENTOS. DEFESA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. 1. Ato do Secretário de Saúde do Estado do Ceará que determinou o bloqueio dos vencimentos da recorrida, por entender que ela acumulava ilegalmente dois cargos públicos. 2. A jurisprudência desta Corte sempre reconheceu o poder da Administração rever seus atos para, observada alguma irregularidade, anulá-los (Súmulas STF nº 346 e 473). Essa capacidade, todavia, não pode ser exercida de forma arbitrária, devendo respeitar os ditames constitucionais e garantir aos atingidos a devida defesa. 3. Recurso extraordinário conhecido e improvido.

(STF, 2ª T., RE 292.586-CE, Rel. Min. Ellen Gracie, por unanimidade, DJU 4.3.2005)

Servidor público: a cobrança de valores indevidamente pagos pela Administração ao servidor não prescinde de processo administrativo, com obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (v.g. MS 24.182, Gilmar Mendes, DJ 3.9.04)

(STF, 1ª T., AI-AgR 524.143-MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, por unanimidade, DJU 18.3.2005)

Parte superior do formulário

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. QUESTÕES REFERENTES À DECADÊNCIA E FALTA DE INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREGONHAMENTO. ART. 8º, § 2º, DA LEI N.º 9.868/99. SUSPENSÃO. ADIN. EFEITOS EX NUNC. ART. 11 DA LEI N.º 9.868/99. REVISÃO UNILATERAL DE ATO ADMINISTRATIVO. PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE.

1. As questões relativas à falta de intimação do Estado, ora agravante, da decisão que reformou o decisum extintivo do writ e à ocorrência de decadência não foram debatidas pelo Tribunal de origem, sendo certo que apenas um juízo monocrático do relator não é suficiente para caracterizar o necessário prequestionamento viabilizador do acesso à via especial.

2. A suspensão da aplicação do art. 8º, § 2º, da Lei Estadual n.º 10.648/91, na ADIn 1551-6/PE, tem efeitos ex nunc, nos termos do art. 11 da Lei n.º 9.868/99, não abrangendo aposentadoria anteriormente concedida.

3. A revisão de qualquer ato administrativo pela própria Administração, o qual tenha repercussão na esfera individual do administrado, deve ser precedida do prévio processo administrativo, de modo que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa. Precedentes.

4. Agravo regimental desprovido.

(STJ, 5ª T., AgRg no Ag 515696-PE, Rel. Min. Laurita Vaz, por unanimidade, DJU 16.5.2005)

Recurso extraordinário. 2. Concurso público. Irregularidades. Anulação do concurso anterior à posse dos candidatos nomeados. 3. Necessidade de prévio processo administrativo. Observância do contraditório e da ampla defesa. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(STF, 2ª T., RE 351.489-PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, por unanimidade, DJU 17.3.2006)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Servidor Público Inativo. Redução de Vencimentos. Inobservância do contraditório e da ampla defesa. Não instauração de processo administrativo. Violação verificada. 3. A garantia do direito de defesa contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF, 2ª T., RE-AgR 426.147-TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, por unanimidade, DJU 5.5.2006)

Nessa esteira, cumpre destacar as considerações oferecidas pelo Eminente Ministro Gilmar Mendes no julgamento do AgR-RE 426.147-TO, in verbis:

Ainda sobre o tema, tenho enfatizado que a Constituição de 1988 (art. 5º, LV) ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Como já escrevi em outra oportunidade, as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do direito de defesa foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos.

Assinale-se, por outro lado, que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar - como bem anota Pontes de Miranda - é uma pretensão à tutela jurídica (Comentários à Constituição de 1967/69, tomo V, p. 234).

Observe-se que não se cuida aqui, sequer, de uma inovação doutrinária ou jurisprudencial. Já o clássico João Barbalho, nos seus Comentários à Constituição de 1891, asseverava, com precisão:

“Com a plena defesa são incompatíveis, e, portanto, inteiramente, inadmissíveis, os processos secretos, inquisitoriais, as devassas, a queixa ou o depoimento de inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza, por perguntas sugestivas ou capciosas.” (Constituição Federal Brasileira — Comentários, Rio de Janeiro, 1902, p. 323).

Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado “Anspruch auf rechtliches Gehör” (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o Bundesverfassungsgericht que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar (Cf. Decisão da Corte Constitucional alemã — BVerfGE 70, 288-293; sobre o assunto, ver, também, Pieroth e Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis, Ulrich, Gusy, Christoph, Einführung in das Staatsrecht, 3a. edição, Heidelberg, 1991, p. 363-364).

Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV, da Constituição, contém os seguintes direitos:

1) direito de informação (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;

2) direito de manifestação (Recht auf Äusserung), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;

3) direito de ver seus argumentos considerados (Recht auf Berücksichtigung), que exige do julgador capacidade, apreensão e isenção de ânimo (Aufnahmefähigkeit und Aufnahmefähigkeit) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol IV, n.º 85-99).

Dessa perspectiva não se afastou a Lei n.º 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo estabelece que nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” (inciso VIII) e de “garantia dos direitos à comunicação” (inciso X).

Também registra Celso de Mello, no que toca à adoção da ampla defesa no processo administrativo:

“RESTRICÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’.

- O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconhecendo, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal - que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos - exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos.

Precedentes. Doutrina (RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)” (MS 24.268/MG, Voto, Min. Celso de Mello).¹³

(grifamos)

Fica patente que a Administração deve observar o contraditório e a ampla defesa em atos que interfiram em direitos individuais. Em momento anterior à decisão, é importante que os cidadãos saibam (ou tenham a oportunidade de saber) a respeito de sua situação perante o ente estatal. Ainda, devem ser-lhes facultados a apresentação de argumentos e provas e de ver, motivadamente, o acolhimento ou não de suas alegações.

Cumpre ao administrador aplicar a lei pertinente a cada caso concreto, segundo as especificações do legislador. A Lei Federal n. 9.784/99, aplicável ao Distrito Federal em função da Lei Distrital n. 2.834/2001, disciplina o processo administrativo em geral. Mas normas específicas também poderão incidir, tal como a Lei Federal n. 8.666/93 e a Lei Federal n. 8.112/90, vigente no Distrito Federal em razão da Lei Distrital n. 197/1991.

Apenas no que tange a atos auto-executórios admite-se o retardamento da aplicação do contraditório e da ampla defesa, protegendo-se o interesse coletivo de maneira ágil. Entretanto, tais atos estão restritos a hipóteses previstas em lei ou a situações de emergência.

4. Situações consolidadas anteriormente. Segurança jurídica.

Nem sempre existiu - e ainda hoje não há - posição única e específica a respeito da atuação unilateral da Administração diante de atos ilegais. Aliás, a primeira extração que se faz das súmulas n. 346 e 473, editadas pelo Supremo Tribunal Federal, leva à dedução de ser possível a anulação unilateral dos atos ilegais.

Dizem as referidas súmulas: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”; e “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos (...)”.

Dessa forma, visando defender os interesses comuns à sociedade, houve ocasiões a Administra-

¹³ STF, 2ª T., AgR-RE 426.147-TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, por unanimidade, DJU, 5.5.2006.

ção atuou unilateralmente para anular atos ilegais. O princípio da legalidade já foi tido como valor incondicional. E, ao se verificar a violação de normas jurídicas, exigia-se a rápida e indiscutível restauração da legalidade pela Administração.

Tais atos administrativos foram fundamentados em respeitáveis decisões jurisprudências. Observe-se, pois, ementa de julgado do Supremo Tribunal Federal:

Servidor Público. Proventos de aposentadoria. Ato administrativo eivado de nulidade. Poder de autotutela da Administração Pública. Possibilidade. Precedente. Pode a Administração Pública, segundo o poder de autotutela a ela conferido, retificar ato eivado de vício que o torne ilegal, prescindindo, portanto, de instauração de processo administrativo (Súmula 473, 1ª parte - STF). RE 185.255, DJ 19/09/1997. RE conhecido e provido.

(STF, 1ª T., RE 247.399-SC, Rel. Min. Ellen Gracie, por unanimidade, DJU 24.5.2002; grifamos) Do mesmo modo, recentemente decidiu o Ministro Joaquim Barbosa:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário (art. 102, III, a, da Constituição) interposto de acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que teve a seguinte ementa: "ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PDV. INDENIZAÇÃO EM VALOR INDEVIDO. Desconto em folha de valores pagos indevidamente. Legalidade do desconto sem a prévia instalação de processo administrativo ou judicial. A administração pública pode anular seus próprios atos, inclusive com efeitos retroativos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais. Inteligência da Súmula 473 do Colendo Sodalício Maior. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. RECURSO DO ESTADO PROVIDO. PREJUDICADOS O APELO DA AUTORA E O REEXAME NECESSÁRIO." (fls. 38) 2. No recurso extraordinário, a agravante aponta violação do disposto nos arts. 5º, LV e 37, caput, da Constituição. Sustenta que para serem efetuados os descontos em seu vencimento seria necessária a prévia instauração do processo administrativo, sob pena de violação do devido processo legal e da ampla defesa. 3. Entretanto, razão não lhe assiste. 4. A Administração Pública, em estrita atenção ao princípio constitucional da legalidade, deve rever seus próprios atos e anulá-los, quando eivados de vícios que os tornem ilegais (súmula 473). Dentro desse parâmetro, esta Corte, no julgamento do RE 185.255 (rel. min. Sydney Sanches, DJ 19.09.1997), consolidou o entendimento de que é prescindível a instauração de processo administrativo quando a Administração retifica atos administrativos que contenham ilegalidades. Eis a ementa dessa decisão: "DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RETIFICAÇÃO DE ATO DE APOSENTAÇÃO. REDUÇÃO DE PROVENTOS, COM BASE NO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (ART. 37, 'CAPUT', DA C.F.). DESNECESSIDADE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, COM OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. 1. O acórdão recorrido julgou válido ato de governo local (municipal), contestado em face da Constituição Federal. Tanto basta para que seja conhecido o R.E., interposto com base no art. 102, III, 'c', da Constituição Federal. 2. O ato municipal, retificando o ato de aposentação do impetrante, ora recorrente, reduziu seus proventos aos limites legais, cumprindo, assim, o princípio constitucional da legalidade (art. 37, 'caput', da C.F.). 3. Mantendo-o, o acórdão recorrido não ofendeu os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, até porque tal retificação prescinde de procedimento administrativo (Súmulas 346 e 473, 1ª parte). 4. Nem afrontou o princípio da irredutibilidade de vencimentos e proventos, pois só seriam irredutíveis os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Não os ilegais. 5. Para a retificação, o Prefeito valeu-se da legislação municipal, que considerou aplicável ao caso do impetrante. 6. E esta Corte, em R.E., não interpreta direito municipal (Súmula 280). 7. Não ofendidos os princípios constitucionais focalizados no R.E., este é conhecido pela letra 'c', mas improvido. 8. Decisão unânime: 1ª Turma do S.T.F." 5. Nesse sentido, também o RE 247.399 (rel. min. Ellen Gracie, DJ 24.05.2002) e o RE 259.201-AgR (rel. min. Carlos Velloso, DJ 28.10.2004). Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido. 6. Do exposto, nego seguimento ao presente agravo. Brasília, 1º de agosto de 2005. Ministro JOAQUIM BARBOSA Relator

(STF, AI 470560-RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJU 26.8.2005; grifamos) Outrossim, no Recurso Extraordinário n. 158.543-RS, foram oferecidos nitidos argumentos acerca da possibilidade de modificação unilateral de proventos de aposentadoria:

Alegou o Ministro Néri da Silveira:

Imaginemos, na espécie, que a Administração houvesse negado a incorporação da vantagem. Pergunta-se: os interessados teriam condições de obtê-la? A resposta é afirmativa. Deveriam ir a juízo postular essa vantagem. No caso, a Administração deferiu a vantagem, no primeiro momento, mas concluiu depois, por seus órgãos técnicos, que ela seria contrária à lei. Então tornou insubsistente o ato. E a parte interessada que já vinha percebendo? Ela tem a via judicial se pretender manter aquela vantagem. Penso que, em situações especiais, pode-se assim proceder, quando se tratar de situação muito antiga, porque, aí, vem em favor do ato a segurança das relações jurídicas. Entendo que o dispositivo da Constituição não possui larga abrangência a ponto de impedir à Administração de, tendo praticado um ato, anulá-lo, sem criar um contencioso administrativo, chamando a parte a vir se defender perante a Administração e demonstrar suas razões. (grifamos)

E sustentou o Ministro Paulo Brossard:

Entendo que a cláusula do inciso LV é muito precisa em seu alcance e em sua finalidade. Não se trata aqui de um litígio, nem judicial nem administrativo; não se trata de nenhum acusado que tenha direito ao contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Senhor Presidente, estou a lembrar-me do que ocorre, especialmente em períodos finais de governo, quando são praticados atos, às vezes em número considerável, que criam dificuldades à Administração nascente, a qual se vê obrigada a tomar urgentes, inadiáveis e saneadoras providências, fundada no princípio de que a Administração pode rever os seus atos, sem embargo de, caso a caso, a parte que entender ter sido lesada em seus direitos recorrer ao Poder Judiciário, ou por

via do mandado de segurança ou por via de ação ordinária. Eu temo que a Administração se veja praticamente impedida de tomar medidas normais e necessárias particularmente em determinados momentos.¹⁴ (grifamos)

Por conseguinte, não podem ser anulados atos administrativos praticados em momento anterior à revisão de posição pela Administração.

Essas ações foram fundamentadas em vigoroso entendimento jurisprudencial – da mais alta Corte Jurisdicional do Brasil – e devem ser mantidas em deferência à segurança jurídica, princípio basilar do Estado de Direito. O Direito tem dupla vocação, conforme adverte Diogo Figueiredo Moreira Neto, a de proporcionar segurança aos membros de uma sociedade em suas relações externas e internas e de nelas fazer imperar a justiça.¹⁵

Explana Celso Antônio Bandeira de Mello sobre a segurança jurídica:

Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensinar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da "segurança jurídica", o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indubitavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, natural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas imediatamente das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.

(...)

Bem por isto, o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível empenho em efetuar suas inoações causando o menor impacto possível, a menor comomoção, às relações jurídicas passadas que se prolongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.¹⁶ (grifamos)

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.

(...)

Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela freqüentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi editada.¹⁷ (grifamos)

É indiscutível, diante dos argumentos expendidos anteriormente, a necessidade de mudança de orientação da Administração. Porém, também é indubitável a necessidade de uma atuação estatal previsível e estável. Uma mudança de entendimento não pode impor uma alteração absoluta das projeções realizadas, sob pena de se impor uma deturpação nas funções do Direito.

Assim, não podem ser anulados os atos administrativos em que não se observou o contraditório e a ampla defesa. A estabilidade das relações sociais reclama a manutenção dos atos já praticados ou, então, ter-se-á o atropelamento da estrutura jurídico-administrativa existente. Isto é, a mudança de interpretação de normas jurídicas não pode ser retroativa, pois a sustentação da normalidade é fundamental para condução das atividades administrativas.

Ademais, é razoável jurídica e politicamente a conservação dos atos praticados, porquanto têm esteio em posição do Supremo Tribunal Federal e sustenta centenas ou milhares de atos administrativos legitimamente aceitos no meio social. Inclusive, eventuais lesões poderão ser discutidas administrativamente, através da abertura de processo administrativo, ou judicialmente.

Corroborando tal assertiva, basta verificar a proporcionalidade dessa proteção aos atos. Existe a necessidade, pois é inviável que a Administração reveja todos os atos praticados unilateralmente; a medida é adequada, visto que são preservados os atos realizados e são modificadas as futuras relações com os cidadãos, além de estarem abertas para revisões as vias judicial e administrativa; e há a proporcionalidade em sentido estrito, vez que tanto o interesse coletivo quanto os direitos individuais são poupados.

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, manifestamos entendimento no sentido de ser necessária a adoção do contraditório e da ampla defesa em face de atos administrativos que tenham repercussão em direitos individuais, bem como opinamos quanto à necessidade de respeito à validade dos atos anteriores à adoção dessa compreensão.

É o parecer.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, terça-feira, 11 de julho de 2006.

LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR

Procurador do Distrito Federal

Matrícula/DF n. 140.674-7

¹⁴ STF, 2ª T., RE 158.543-RS, Rel. Min. Marco Aurélio, por maioria, DJU 06.10.1995.

¹⁵ Ob. cit., p. 78.

¹⁶ Ob. cit., p. 114.

¹⁷ Ob. cit., p. 85.

DESPACHO DO PROCURADOR-CHEFE DA PROCAD
Em 20 de julho de 2006.

Processo: nº 020.002.027/2006; Interessado: GAB/PGDF; Assunto: Parecer Normativo. Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral, cuida-se de análise jurídica, em caráter geral, acerca da repercussão, no âmbito da Administração do DF, da r. sentença exarada pelo MM. Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública, nos autos do Mandado de Segurança nº 121.575-6/05, onde o douto julgador reconheceu ser imprescindível a observância do contraditório prévio e ampla defesa, nos casos cujo o objeto trate de anulação de ato administrativo, bem como repercute no interesses individuais dos administrados.

O i. Procurador Dr. Leandro Zannoni Apolinário de Alencar opinou pela observância e aplicação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório na análise dos atos administrativos que repercutam na esfera jurídica dos cidadãos, conforme orientação dominante do STF (Súmula nº 346 e 473).

Asseverou, contudo, ser inviável a revisão de todos os atos praticados unilateralmente, em respeito à validade dos atos anteriores, já que a mudança de interpretação de normas jurídicas não pode ser retroativa, além das mesmas estarem suscetíveis a discussões por meio das vias judicial e administrativa, a partir da provocação do próprio prejudicado.

Isto posto, submeto à apreciação de V. Exa. o Parecer nº 575/2006-PROCAD/PGDF, o qual aprovo, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

À superior consideração.

SÉRGIO MARCOS ALVARENGA DA SILVA

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO
Em 05 de outubro de 2006.

Processo nº: 020.002.027/2006; Interessado: PGDF/GAB; Assunto: Parecer Normativo. Trata-se de consulta jurídica de caráter geral acerca da aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa na anulação de atos administrativos com repercussão em direitos individuais, em vista da jurisprudência dominante nos tribunais pátrios, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal.

Em seu opinativo, que contou com o endosso do Chefe da Procuradoria Administrativa, o i. Procurador Dr. Leandro Zannoni Apolinário de Alencar, considerando os contornos que vêm se desenhando na jurisprudência do STF, entendeu que os princípios do contraditório e da ampla defesa devem ser adotados antes da anulação de ato administrativo que tenha repercussão em direitos individuais.

No entanto, ressalvou a validade dos atos já praticados anteriormente, ante o respeito da segurança jurídica, do princípio da proporcionalidade e da possibilidade de discussão acerca destas decisões no âmbito do Poder Judiciário.

Isto posto, APROVO O BEM LANÇADO PARECER Nº 0575/2006-PROCAD/PGDF, da lavra do i. Procurador Dr. LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR.

MARCOS SOUSA E SILVA

**SECRETARIA DE ESTADO DE
GESTÃO ADMINISTRATIVA**

RETIFICAÇÃO

Na Portaria nº 251, de 26 de outubro de 2006, publicada no DODF nº 207, de 27 de outubro de 2006, páginas 1 a 8, ONDE SE LÊ: "... 2. Declarar que os dados constantes dos demonstrativos foram extraídos do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH, relativamente ao mês de setembro de 2006..."; LEIA-SE: "...2. Declarar que os dados constantes dos demonstrativos foram extraídos do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH e Sistema Integrado de Administração de Pessoas – SIAPE, relativamente ao mês de setembro de 2006..."; ONDE SE LÊ: "...SERVIDORES/EMPREGADOS CEDIDOS E REQUISITADOS..."; LEIA-SE: "...SERVIDORES/MILITARES/EMPREGADOS CEDIDOS E REQUISITADOS..."; ONDE SE LÊ: "...1. SERVIDORES/EMPREGADOS CEDIDOS..."; LEIA-SE: "...1. SERVIDORES/MILITARES/EMPREGADOS CEDIDOS..."; ONDE SE LÊ: "...2. SERVIDORES/EMPREGADOS REQUISITADOS..."; LEIA-SE: "...2. SERVIDORES/MILITARES/EMPREGADOS REQUISITADOS..."; ONDE SE LÊ: "...DEMONSTRATIVO DE SERVIDORES/EMPREGADOS AFASTADOS..."; LEIA-SE: "...DEMONSTRATIVO DE SERVIDORES/MILITARES/EMPREGADOS AFASTADOS..."; e, ONDE SE LÊ: "... (Relação por ordem de Órgão e Quantitativo de Servidores/Empregados Afastados)..."; LEIA-SE: "... (Relação por ordem de Órgão e Quantitativo de Servidores/Militares/Empregados Afastados)...".

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA

CORREGEDORIA FAZENDÁRIA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 135, 23 DE NOVEMBRO DE 2006.

Define as atribuições dos servidores no âmbito da Corregedoria Fazendária - COFAZ O CHEFE DA CORREGEDORIA FAZENDÁRIA, DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL, com base nas competências dispostas no artigo 7º da Lei nº 3.167, de 11 de julho de 2003, e no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do artigo 8º do Anexo Único do Decreto nº 23.975, de 14 de agosto de 2003, c/c o inciso II do artigo 9º do mesmo

dispositivo legal, e considerando o disposto na Ordem de Serviço nº 128, de 23 de novembro de 2006, resolve: DEFINIR, no âmbito da Corregedoria Fazendária, o efetivo de servidores, considerando as áreas de atuação existentes, por meio de circulares que serão publicadas trimestralmente. A alocação dos servidores e a distribuição das atribuições citadas no item 1, desta Ordem de Serviço, poderão, excepcionalmente, ser alteradas a qualquer tempo para adequar as necessidades ao Plano de Trabalho da COFAZ, respeitando o disposto na Ordem de Serviço nº 122, de 05 de outubro de 2006. Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação. Revogam-se as disposições em contrário.

JORGE ERNANI MARINHO SANTOS

SUBSECRETARIA DA RECEITA

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2006.

Dispõe sobre modelos de requerimento para reconhecimento de benefícios fiscais e dá outras providências.

A SUBSECRETARIA DA RECEITA, DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto no artigo 1º da Portaria SEF nº 353, de 16 de novembro de 2006, resolve:

Art. 1º Ficam instituídos no âmbito da Subsecretaria de Receita os seguintes modelos de requerimento para reconhecimento de benefícios fiscais, conforme Anexos a esta Instrução Normativa: I – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e da Taxa de Limpeza Pública (TLP), que será utilizado quando se tratar de solicitação de isenção por parte de Aposentado, Pensionista, Beneficiário da Assistência Social, Ex-combatente e suas Viúvas - Formulário BFI 001 (Anexo I);

II – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), na aquisição de veículos por deficiente físico e por proprietário profissional autônomo (Taxista) - Formulário BFI 002 (Anexo II);

III – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), que será utilizado quando se tratar de solicitação relativa a único imóvel, de pequeno valor, objeto de inventário ou arrolamento, Formulário BFI 003 (Anexo III);

IV – Requerimento de Reconhecimento de Imunidade de IPTU, ITCD e Imposto sobre Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI), que será utilizado quando se tratar de solicitação de imunidade para instituição de educação, entidade sindical de trabalhadores, autarquia, fundação pública, partido político e suas fundações, bem como imunidade de IPTU e isenção de TLP para instituição de assistência social e entidade religiosa - Formulário BFI 004 (Anexo IV);

V – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de IPTU e TLP, que será utilizado quando se tratar de solicitação de isenção por parte de clube de serviço, clube social e esportivo, associação recreativa, entidade religiosa, loja maçônica e Ordem Rosacruz - Formulário BFI 005 (Anexo V); VI – Requerimento de Reconhecimento de Isenção da Contribuição para Iluminação Pública (CIP) quando se tratar de solicitação de isenção para templos de qualquer confissão religiosa - Formulário BFI 006 (Anexo VI).

VII – Requerimento de Reconhecimento de Isenção, Não-Incidência e Remissão de ITBI, que será utilizado quando se tratar de solicitação de incorporação para realização de capital, incorporação, fusão, cisão e extinção de pessoa jurídica, bem como por parte de beneficiário do Programa Pró-Rural/DF-RIDE, Programa João de Barro Candango, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, ainda, Oficina Mecânica Concessionária de Direito de Uso de Imóveis da TERRACAP e o beneficiário de atos de transferência concedidos em cumprimento ao disposto na Medida Provisória nº 2220/2001 - Formulário BFI 007 (Anexo VII);

VIII – Requerimento de Reconhecimento de Imunidade e Isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que será utilizado quando se tratar de solicitação de prefeitura ou associação comunitária, entidade religiosa, instituição de assistência social, de educação, entidade sindical de trabalhadores, bem como autarquia, fundação pública e partido político - Formulário BFI 008 (Anexo VIII);

IX – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que será utilizado por Missões Diplomáticas, Organismos Internacionais e pelos respectivos funcionários estrangeiros que a elas e eles estejam prestando serviços - Formulário BFI 009 (Anexo IX);

X – Requerimento de Reconhecimento de Imunidade de IPVA, que será utilizado por entidade religiosa, instituição de assistência social, de educação, entidade sindical de trabalhadores, autarquia, fundação pública, partido político, bem como isenção de IPVA para veículos de competição, veículos das empresas prestadoras de serviços enquadrados na Lei Federal nº 7.102/83, veículos pertencentes a motorista profissional autônomo, utilizados exclusivamente para o serviço de transporte coletivo de escolares, e ônibus e microônibus novos destinados ao transporte público coletivo urbano, prestado mediante concessão ou permissão e fiscalização do Poder Público, exclusivamente no primeiro exercício da aquisição - Formulário BFI 010 (Anexo X);

XI – Requerimento de Reconhecimento de Isenção, Não-Incidência e Remissão de IPVA, que será utilizado por taxista, cooperativa de motoristas e proprietário de veículo furtado, roubado ou sinistrado, Formulário BFI 011 (Anexo XI);

XII – Requerimento de Reconhecimento de Isenção de IPVA, que será utilizado por pessoa com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autista - Formulário BFI 012 (Anexo XII);

XIII – Laudo Médico de Avaliação de Deficiência Física e/ou Visual - Formulário BFI 012