

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 02/09/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/30083-a-necessidade-de-vincula-o-da-administra-o-ao-cumprimento-das-decis-es-administrativas>

Autore: Hárrisson Fernandes dos Santos

A necessidade de vinculação da administração ao cumprimento das decisões administrativas

A NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Hárrisson Fernandes dos Santos¹

Sumário: 1. Introdução 2. O processo administrativo gracioso 3. A questão da vinculação da Administração às decisões administrativas 4. Os princípios do processo administrativo como norteadores da vinculação das decisões administrativas 5. O ato jurídico perfeito e a utilização do princípio da autotutela como meio de efetivação das decisões administrativas 6. Conclusão. Referências.

Resumo: Considerando a opção do legislador brasileiro, em adotar o processo administrativo em sua modalidade graciosa, algumas implicações práticas são observadas em função de referida escolha. Dentre as diversas situações, tem-se, primeiramente, que a coisa julgada é produzida apenas no processo judicial e não no administrativo. Não obstante a isso, buscará o presente trabalho demonstrar que, mesmo no processo administrativo, as decisões dele emanadas devem vincular a Administração com busca à preservação do interesse público, fiel cumprimento aos princípios inerentes ao processo administrativo. Também, complementando a idéia posta, deve-se atentar à idéia de que a Administração possui a prerrogativa de controle dos próprios atos, mediante o princípio da autotutela. Assim, busca o trabalho trazer alguns conceitos necessários ao debate sobre a matéria, traçar o significado de alguns conceitos elementares, bem como opinar e trazer algum entendimento jurisprudencial sobre a matéria.

Palavras chave: Processo Administrativo; Gracioso; Coisa Julgada; Autotutela; Administração.

I—INTRODUÇÃO

Questão a ser tratada neste estudo, a vinculação da Administração Pública às decisões administrativas por ela emanadas, ainda é objeto de bastante dúvida e até mesmo de indagações dos estudiosos do Direito.

O grande matiz do debate sobre a problemática reside no fato de saber se teriam tais decisões o condão de fazerem coisa julgada entre as partes e, principalmente se ditas demandas poderão ou não afastar do indivíduo a apreciação judicial da demanda já apreciada administrativamente.

¹ Advogado, Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia, especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários.

O que será visto em linhas posteriores é que, não obstante o fato da coisa julgada ser produzida nas decisões judiciais, a segurança jurídica deve ser buscada e atentada em todas as modalidades de processos, inclusive os administrativos.

Observa-se que o cumprimento das decisões administrativas por parte da Administração representa a fiel observância aos princípios do processo administrativo, à segurança jurídica das relações e, principalmente, dos atos administrativos emanados da Administração Pública.

Nessa vertente, é pacífico também que a observância do cumprimento das decisões administrativas pela Administração Pública, representa, por sua vez, observância aos princípios constitucionais, cumprimento da finalidade primordial de preservação do interesse público, e também respeito aos direitos e garantias individuais.

Para atingir as finalidades propostas pelo trabalho, será realizada uma análise doutrinária, principiológica e jurisprudencial, principalmente da modalidade de processo administrativo adotada pelo legislador pátrio, qual seja o processo administrativo na sua modalidade graciosa.

§ O PROCESSO ADMINISTRATIVO GRACIOSO

Primeiramente, conforme pode ser observado nos alguns estudos acerca do gênero processo administrativo, certos conceitos podem ser extraídos da doutrina sobre o que vem a sê-lo. É sabido que, por processo, deve-se ter a noção elementar de que este em si representa uma consequência de atos para determinado fim. Ainda, mesmo sendo enfrentado na esfera da Administração Pública, atente-se que o mesmo representa uma garantia ao cidadão que dele se utiliza.

Assim, partindo-se de alguns conceitos trazidos pela doutrina, em específico a de Carvalho Filho², tem-se que o processo administrativo corresponde ao instrumento que formaliza a seqüência ordenada de atos e de atividades do Estado e dos particulares a fim de ser produzida uma vontade final da Administração.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 807

Sobre o que vem a ser processo ou procedimento administrativo (destacando que neste estudo opta-se pela utilização da primeira nomenclatura), preceitua Mello:

Procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo.³

Vê-se que o processo administrativo pressupõe uma conseqüência de atos ordenados, pressupondo a realização de ações sucessivas necessárias para o atingimento de determinados resultados, abalizadores da decisão a ser tomada pela Administração. Nesse desencadear de atos, considera-se que estão sendo observados os reconhecidos princípios de Direito norteadores de suas ações.

Por se tratar de uma sucessão de atos, a cada finalidade administrativa estar-se-á diante de medidas próprias, que são previamente admitidas em lei e que o procedimento a ser observado também se atenta a um comando legal prévio.

Nesta mesma linha de raciocínio tem-se que, de modo semelhante ao judicial, o processo administrativo é um processo que possui um objetivo certo representado pela prática de um ato administrativo final. Ainda, buscando distinguir as duas modalidades processuais, o que se observa é que o processo administrativo, por representar uma atividade administrativa, nem sempre será verificada a ocorrência de algum conflito.

De forma mais específica, no que tange o processo administrativo, conforme amplamente explorado pela doutrina pátria e de conhecimento dos operadores do direito, por muito tempo não houve sequer uma disposição legislativa que viesse estabelecer ao menos regras gerais para o processo administrativo na órbita de algum ente federativo, cumprindo a algumas disposições legais a realização de normas que se apresentavam de forma esparsa e específica a determinados atos.

Diante dessa realidade, tão somente em 1999, com a instituição da Lei 9.784/99, é que houve a edição de uma lei que buscou regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Atente-se que, antes da sua vigência não havia outra disposição no mesmo sentido no que tange a Administração Pública Federal, cumprindo ressaltar os esforços de alguns poucos entes da federação em buscar, antes mesmo de 1999, a regulamentação do processo administrativo no âmbito de suas competências.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 477.

Ressalte-se que, após 1999, considerando este um marco histórico à sistematização do processo administrativo, alguns outros entes também passaram a legislar sobre a matéria, buscando uma uniformização, até mesmo se valendo dos princípios e regras inseridos nesta legislação.

Assim, tendo por fundamentos não apenas a análise os princípios de Direito Administrativo, a Constituição Federal de 1988, a Lei 9.784/99, como também algumas classificações doutrinárias apresentadas por alguns juristas renomados na matéria, surgiram diversas classificações do processo administrativo brasileiro.

Desta forma, vê-se que o processo administrativo não representa uma unicidade no que toca à sua classificação.

Destacando as classificações doutrinárias, a que traz relevância ao estudo proposto, é o da que separa o processo administrativo em contencioso e gracioso.

Na primeira modalidade, tratada por Pietro⁴, observa-se que o processo administrativo contencioso é o que se desenvolve perante um órgão cercado de garantias que asseguram sua independência e imparcialidade, que, por sua vez, possui atribuição para proferir decisões com força de coisa julgada sobre as lides surgidas entre a Administração e administrado. Observa-se a ocorrência dessa modalidade de processo administrativo essencialmente em países que adotam o contencioso administrativo.

A título de exemplo, observa-se que no sistema adotado pelo direito francês, há o que se pode chamar de verdadeira vedação de conhecimento por parte do poder judiciário dos atos inerentes à própria Administração. Nesse ínterim, qualquer litígio de ordem administrativa é solucionado no seio da Administração Pública, havendo, por sua vez verdadeira representação da jurisdição administrativa, conforme Alexandrino e Paulo⁵, não incorrendo em nenhuma impropriedade técnica a utilização do último conceito.

Diferentemente, no processo gracioso, considerando que os próprios órgãos da Administração são encarregados de fazer atuar a vontade concreta da lei, com vistas à

4 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 622.

5 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicentino. **Direito Administrativo**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007. p. 05.

consecução dos fins estatais que lhe são confiados, destacando que nem sempre envolvem decisão sobre pretensão do particular, a produção da coisa julgada se desenvolve tão somente perante o Poder Judiciário. Sopesa que nos países em que o processo administrativo é gracioso, como o Brasil, considera-se que pelo fato da Administração ser parte e julgadora simultaneamente, não estarão garantidos o tratamento imparcial e isonômico entre as partes.

Acrescente-se ainda, o fato de no próprio texto constitucional nacional restar a menção expressa no art. 5º, XXXV, de que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário a lesão ou a ameaça de direito, referendando a disposição constitucional de que o processo administrativo no âmbito da Administração é visto em sua forma graciosa. Não apenas da referida disposição constitucional observa-se a soberania do processo administrativo gracioso no direito pátrio.

Observa-se, contudo, a preponderância da apreciação do Poder Judiciário de quaisquer questões envolvendo a esfera administrativa no direito brasileiro.

Por fim, inobstante a preocupação do estudo ao processo administrativo gracioso, pondera também, que algumas outras classificações existem com o fito de distinguir dentre o universo de processo administrativo, inúmeras outras modalidades deste.

~~§~~A QUESTÃO DA VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ÀS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

A partir da abordagem constitucional dado à questão, verifica-se que o próprio tratamento da coisa julgada leva a insofismável conclusão de que a mesma encontra-se adstrita ao processo judicial e não ao administrativo, como reconhecem os países adeptos ao processo administrativo contencioso.

Logo, a expressão coisa julgada, remete a idéia de decisão judicial, conforme será melhor detalhado.

Neste sentido, o Código de Processo Civil elucida a questão em seu art. 467, ao disciplinar que a coisa julgada material é aquela que torna imutável e indiscutível a sentença não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

A própria doutrina pátria, ao dirimir sobre os efeitos da sentença judicial, mesmo que redundante a expressão, atribui a apenas ela a prerrogativa de produção de coisa julgada.

A sentença que decidir o mérito, acolhendo ou rejeitando a pretensão, declarará o direito aplicável à espécie, vale dizer, definitivamente sobre a *res in iudicium deducta*. Por isso mesmo chama-se sentença definitiva.⁶

A sentença diz respeito às partes na relação processual, não a terceiros, estranhos a esta. Transitando em julgado a sentença, por não caberem mais recursos, ou por não terem sido em tempo interpostos, ou, ainda, por ser irrecurável, produz ela coisa julgada, isto é, torna-se imutável: é lei entre as partes.⁷

Numa idéia a remeter ao conceito histórico de coisa julgada, tem-se da própria doutrina pátria a conceituação que remota o direito romano:

Veio da tradição romana a idéia de que a sentença era a própria coisa julgada ou a coisa julgada era o próprio objeto litigioso definitivamente decidido.

Dessa concepção desenvolveram-se das linhas de pensamento: uma que entende a coisa julgada como o efeito da sentença que a completa, tornando-se imutável e plenamente eficaz, e outra que entende a coisa julgada como qualidade dos efeitos da sentença ou da própria sentença, a imutabilidade, que não é efeito da sentença nem uma complementação da própria sentença, mas apenas atributo dos efeitos originais do julgado.⁸

Observa-se no posicionamento adotado pela doutrina dominante, que a sentença que transita em julgado possui o condão de ser imutável, e para que perca essa sua prerrogativa, há de se valer de instrumentos próprios e bem definidos que, em suma representam verdadeiros corolários e, para eventualmente possuírem o condão de modificar os efeitos de uma sentença transitada em julgado devem ser combatidos por instrumentos próprios, a exemplo da ação rescisória e até mesmo, em dadas espécies, do próprio mandado de segurança.

Assim, o atributo da coisa julgada material não é reconhecido nos efeitos da decisão administrativa, afinal, a própria Súmula 473 do STF reconhece as prerrogativas da Administração Pública em anular os seus atos quando eivados de ilegalidade, ou de revogá-

6 SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. Vol. 2.** 24ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 15.

7 Ibid. p. 16.

8 GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro. 2º Volume.** 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. p. 248.

los por motivo de conveniência ou oportunidade, mas além de invocar o respeito ao direito adquirido, ressalva, em todos os casos, a apreciação judicial.

Desta forma, mostra-se, a partir da leitura da Súmula 473 do STF, a consagração do princípio da inafastabilidade da apreciação do poder judiciário de lesão ou de ameaça de direito. Afinal, conforme já mencionado, a Administração nos julgamentos administrativos ocupa ao mesmo tempo as funções de parte e de juiz, podendo, por sua vez cometer equívocos sanáveis pelo judiciário.

Conseqüentemente ao não reconhecimento dos efeitos da coisa julgada propriamente dita à Administração Pública, tem-se que administrativamente, se é que se fala em coisa julgada, o máximo que se obterá é a não discussão da matéria na esfera extrajudicial nada obstando a sua discussão em juízo.

Inobstante o fato do direito pátrio adotar o processo administrativo gracioso em detrimento do contencioso, de entender, conseqüentemente, que apenas a decisão judicial possuir o condão de se tornar coisa julgada, algumas situações devem ser observadas para garantia do cumprimento das decisões, principalmente por parte da Administração Pública.

Deve-se ter a consciência de que o processo administrativo não pode representar um instrumento inócuo criador de distorções. Nessa linha, tem-se que a garantia apresentada pela Constituição da leitura do art. 5º, XXXV representa uma garantia aos indivíduos, e não à Administração Pública. Logo, destaca-se que em diversas situações o processo administrativo deve ser conclusivo ao Estado, afinal, mesmo a decisão administrativa não fazendo coisa julgada, deverá, por sua vez, produzir efeito vinculativo à Administração, face o princípio da segurança jurídica.

Depreende-se que sobre referida matéria o Supremo Tribunal Federal, por diversas oportunidades, inclusive antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, posicionou-se sobre a necessidade da vinculação do Estado às suas decisões administrativas, de modo a preservar os interesses dos indivíduos em prol da segurança jurídica. Neste sentido:

COISA JULGADA FISCAL E DIREITO SUBJETIVO. A decisão proferida pela autoridade fiscal, embora de instância administrativa, tem, em relação ao Fisco, força vinculatória, equivalente à da coisa julgada, principalmente quando gerou

aquela decisão direito subjetivo para o contribuinte. Recurso extraordinário conhecido e provido.⁹

CONSELHO DE CONTRIBUINTES DO RJ. RECURSO HIERÁRQUICO. SECRETÁRIO DA FAZENDA DO ESTADO. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. A previsão de recurso hierárquico para o Secretário de Estado da Fazenda quando a decisão do Conselho de Contribuintes do RJ for prejudicial ao ente público não fere os princípios constitucionais da isonomia, ampla defesa e do devido processo legal, porque é estabelecida por lei e, ao possibilitar a revisão de decisão desfavorável à Fazenda, consagra a supremacia do interesse público, mantido o contraditório. (...) Além disso, o contribuinte vencido na esfera administrativa sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário para que seja reexaminada a decisão administrativa. Já a Fazenda Pública não poderá se insurgir caso seu recurso hierárquico não prospere, uma vez que não é possível a Administração propor ação contra ato de um de seus órgãos. Recurso não provido.¹⁰

Ainda, discorrendo sobre a correta interpretação constitucional que se deve dar ao processo como um todo, seja o judicial como o administrativo, um verdadeiro tratamento de instrumentos necessários à produção de justiça, dos quais depreende-se que o legislador constitucional em muito vem se esforçando para dar a necessária efetividade.

A despeito, observa-se a inserção da celeridade do processo judicial e administrativo a direito e garantia fundamental e, apesar de referido destaque no patamar do tratamento de dito direito, tem-se que as prerrogativas do processo judicial e do administrativo não são absolutos, sequer ilimitados. Encontram limitações na própria necessidade de se assegurar aos outros cidadãos o exercício desses direitos, como ainda observa-se a existência de limitações externas, decorrentes da necessidade de conciliação com as exigências da vida em sociedade, resultando, daí, restrições dos direitos fundamentais em função dos valores inerentes e aceitos pelo coletivo, conforme Carvalho (2008).

Assim, face todas as inovações trazidas pelo legislador constitucional tem-se que ter em mente que o processo administrativo não ser convertido em instrumento de arbitrariedades por parte da Administração. Mesmo que o provimento favorável não seja dado ao interessado, este possui expressamente o direito fundamental a um processo que cumpra a sua finalidade dentro da motivação que o mesmo foi proposto.

Inobstante todos os esforços de se aplicar verdadeira efetividade ao processo administrativo, observa-se, apesar da preocupação e tratamento constitucional dados tanto ao

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 68253/PA – DJ 08.05.70.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS 12386/RJ – DJ 19.04.04.

processo judicial como ao administrativo, observa-se também os esforços do legislador ordinário em tornar efetivas as inovações no que versam o processo judicial:

A cláusula constitucional concorre para viabilizar, por lei ordinária, que se afaste a idéia do tempo-inimigo do Juiz e dos males do retardamento na prestação jurisdicional, que constituem o fundamento de todas as queixas que contra ele se erguem.

No âmbito da Reforma do Poder Judiciário, editou-se a Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, com o propósito e efetivar a celeridade processual. A lei, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, estabelece a possibilidade de uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, indistintamente, nos processos civil, penal e trabalhista, bem como nos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.¹¹

Diante de tais considerações, vê-se que o legislador ordinário em muito se preocupou em, imediatamente após a Emenda Constitucional 45, legislar acerca de elementos que viessem a tornar o processo judicial célere. Infelizmente, não teve tamanha preocupação com o processo administrativo.

Com toda essa demonstração atesta-se que o tratamento a margem dado ao processo administrativo é realizado não apenas aos efeitos de suas decisões como também pela preocupação do legislador que ainda não equipara à dada ao processo judicial.

Mostra-se um posicionamento equivocado, afinal a efetividade das decisões administrativas, bem como a sua fiel observância pela própria Administração, antes de mais nada, representam mecanismos que evitam demandas judiciais.

De antemão, é sabido que inúmeras demandas propostas no judiciário poderiam ser evitadas não fosse a ausência de efetividade das decisões administrativas da própria Administração Pública, bem como o reconhecimento do judiciário da viabilidade das mesmas.

Pois bem, contudo apresentado, tem-se a prevalência do processo administrativo gracioso no direito pátrio, em detrimento do contencioso, destacando a constante observância dos princípios e disposições constitucionais sobre a matéria, de forma a compreender que o mais razoável é a vinculação da Administração Pública às suas decisões.

¹¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14ª edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2008. p. 761.

~~4~~ OS PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO COMO NORTEADORES DA VINCULAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Sobre os princípios do processo administrativo, deve-se ater preliminarmente à idéia de que os mesmos são normas jurídicas e conforme já entendido, de elevado grau de abstração, sendo gerais, não atuando de forma setORIZADA e limitada, o que faz dos princípios normas diferentes das regras jurídicas.

Nesse diapasão, vê-se que a observância dos princípios tanto de direito administrativo como os atrelados ao processo administrativo, conduzirão ao cumprimento das decisões dispostas administrativamente.

De forma, a delimitar a matéria destacar-se-á neste momento tão somente os principais princípios do processo administrativo constantes da Constituição Federal, bem como aqueles expressos na Lei 9.784/99.

Acerca dos principais princípios constitucionais acerca do processo administrativo, pode-se mencionar, primeiramente, o princípio do devido processo legal, destacando que dele depreende-se a idéia do legítimo Estado de Direito, situação em que o Estado figura tanto na qualidade de criador de direitos como obrigado de submeter-se a eles. Expresso no art. 5º, LIV, dele também irradiam outros princípios, os quais pode-se destacar: contraditório e ampla defesa no processo litigioso (art. 5º, LV da Constituição Federal).

Sobre este último princípio pondera Carvalho Filho:

Contudo, o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é que constitui o princípio fundamental e inarredável. Na verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades.¹²

Outro desdobramento notável do contraditório e da ampla defesa é o princípio da revisibilidade, que irá consistir na prerrogativa do administrativo recorrer da decisão administrativa quando lhe convier. Ainda, como garantia de que a revisibilidade não venha a representar instrumento protelatório, o art. 57 da Lei 9.784/99 dispõe que o recurso administrativo tramitará por no máximo três instâncias administrativas, salvo disposição legal em sentido diverso.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 811.

Ainda, como resguardar o devido processo legal, pode-se citar como também princípio do processo administrativo: o princípio da legalidade, expresso no art. 5º, II da Constituição Federal, bem como no caput 2º da Lei 9.784/99. Atente-se que dele está a garantia da legalidade do processo administrativo tanto no aspecto formal, quanto no material.

Não obstante, a legalidade que vai respaldar o processo administrativo tanto em seu aspecto formal como material, atente-se que pela ausência de uma sistematização específica ao processo administrativo, prevalece o princípio do formalismo moderado, ou também informalismo procedimental, buscando como objetivo a simplicidade das formas para o atendimento dos objetivos finais do processo administrativo.

Melhor definição e esclarecimento sobre este princípio é visto no conceito de Carvalho Filho:

O princípio do informalismo significa que, no silêncio da lei ou de atos regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais.¹³

Assim, é observada pela análise deste princípio a viabilidade de se buscar a celeridade no processo administrativo, com formas mais simples e com o foco nos objetivos finais do processo administrativo e até mesmo dá à Administração a oportunidade de se valer da autotutela dos seus atos.

Em face da busca pela supremacia do interesse público, verifica-se no processo administrativo, diferentemente do processo judicial, como por exemplo o processo civil, a consolidação do princípio da verdade material, demonstrada pela ampla possibilidade de dilação probatória na fase administrativa, de forma a buscar a verdade dos fatos. Como desdobramento do princípio em tela, destaca-se a proibição da produção de prova ilícita no processo administrativo, face disposição do art. 5º, LVI da Constituição Federal.

Como garantia ao administrado que o processo administrativo deverá ter iniciativa de instauração e de desenvolvimento pela autoridade administrativa competente, está o reconhecimento do princípio da oficialidade, disposto no art. 2º, XII da Lei 9.784/99.

Considerando o impulso oficial, também, pela leitura do art. 37 caput da Constituição Federal, tem-se que é dever da Administração exercer com transparência as suas atividades

¹³ Ibid. p. 814.

administrativas, salvo para a defesa da intimidade ou por exigência do interesse social, conforme disposição do art. 5º, LX da Constituição Federal. Tem-se aí o princípio da publicidade.

Em conformidade com diversos princípios acima mencionados, verifica-se que muitos são garantias tanto no processo administrativo como no judicial, como exemplo tem-se o princípio da segurança jurídica, que além de representar uma garantia ao cidadão de que as decisões administrativas vinculam a atuação da Administração, garantem que as situações já pacificadas judicialmente não poderão ser objeto ou cobradas novamente em novo processo administrativo.

Não se deve olvidar do princípio da moralidade, uma vez que fundada nesse princípio a Administração deverá estar adstrita à eticidade e aos bons costumes na condução do processo administrativo. Decorrente dessa mesma vertente, tem-se a consagração do princípio da motivação das decisões, fundado no art. 93, X da Constituição Federal, busca, além doutras finalidades, o afastamento de decisões arbitrárias, sendo fundado no princípio da moralidade.

Como corolário do princípio da celeridade do processo administrativo, tem-se o princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), que além de tudo busca impor à Administração e ao processo administrativo resposta eficaz ao interesse público e dos cidadãos, através de instrumentos de gestão capazes de tornar o aparato administrativo contundente no seu atendimento ao interesse coletivo e individual.

Outro princípio de grande valia ao cidadão interessado na satisfação de seu pleito administrativo diz respeito ao da gratuidade, que significa que o processo administrativo não pode representar um ônus ao cidadão interessado, principalmente ao ponto de representar objeção à busca de seu pleito.

Assomado aos princípios acima colocados, o art. 2º da Lei 9.784/99, trouxe alguns princípios específicos ao processo administrativo federal, devendo o mesmo observar aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Além dos ditos princípios o mesmo diploma legal estabeleceu critérios no parágrafo único do art. 2º que nada mais são do que padrões a serem observados pela autoridade administrativa nos processos administrativos.

Destaque-se que, dentre os princípios constitucionais do processo administrativo não foi mencionado de forma proposital o princípio da autotutela, afinal, buscará dar um tratamento adequado ao mesmo em tópico específico.

Por fim, é observado que muitos dos princípios colocados no estudo são de ordem constitucional e, por sua natureza, merecem uma atenção especial do aplicador do direito, principalmente da Administração, por representarem direitos e garantias fundamentais do indivíduo. Desta forma, por si só representam incumbência de uma ação estatal que garanta a efetiva aplicação dos princípios fundamentais, assim como o da celeridade do processo administrativo.

O ATO JURÍDICO PERFEITO E A UTILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS

Conforme explanado em linhas anteriores, o grande objetivo do trabalho é o de apresentar os meios necessários para se buscar a efetivação das decisões administrativas por parte da Administração, e também salvaguardar os interesses do particular, destacando que essa efetivação, por sua vez, também mostrará o interesse da Administração em preservar, do mesmo modo, o interesse público.

A esse despeito, tem-se que a Administração na efetivação de seus atos, deve respeitar o ato jurídico perfeito, afinal, por força do próprio art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, é resguardado que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Por ato jurídico perfeito deve-se considerar como sendo aquele que completou todo o seu ciclo de formação, devidamente formalizado, e principalmente apto a produzir efeitos jurídicos. Logo a Administração na execução de seus atos deve estar adstrita à lei e ao comando constitucional, local em que emana suas ações.

Complementando referido conceito, tem-se a partir do entendimento de Silva:

Essa definição dá a idéia de que o ato jurídico perfeito é aquela situação consumada ou direito consumado, referido acima, como direito definitivamente exercido. Não é disso, porém, que se trata. Esse direito consumado é também inatingível pela lei nova, não por ser ato perfeito, mas por ser direito mais do que adquirido, direito esgotado. Se o simples direito adquirido (isto é, direito que já integrou o patrimônio

mas não foi ainda exercido) é protegido contra interferência da lei nova, mas ainda o é o direito adquirido já consumado.¹⁴

Ressalte-se, o ato jurídico constitucionalmente tido como perfeito o é ainda que esteja sujeito a termo ou condição.

Ademais, além do ato jurídico perfeito em muito representar para a efetivação dos atos emanados da Administração, outra prerrogativa a ser considerada, elevada inclusive a princípio diz respeito ao dever de autotutela. Por esta, considera-se que a Administração tem a prerrogativa funcional de exercer controle pelos seus próprios atos.

Nisso, considera-se cabível a ponderação de que a decisão administrativa por si só é decorrência do poder de autotutela da Administração. Por tal possibilidade, observa-se que o ente público possuirá a prerrogativa de anular os atos ilegais e revogar por motivo de inconveniência ou inoportunidade, independentemente de qualquer movimentação da parte do poder judiciário.

Para melhor compreensão do conceito de autotutela, pondera Carvalho Filho:

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 legalidade, 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.¹⁵

Assim, considerando as feições acima postas do conceito de autotutela, bem como o fato da mesma ser desdobramento do próprio princípio da legalidade, considerando a situação do processo administrativo, a Administração por estar adstrita à lei está vinculada às próprias decisões.

Também, divagando ainda mais sobre a controvérsia tem-se que, principalmente nas situações em que a houve processo administrativo litigioso, a decisão proferida representa lei

14 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 434.

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 140.

entre as partes, e considerando que dada decisão entendeu que determinado ato é ilegal ou até mesmo inconveniente, é obrigação sim da Administração estar anular ou revogá-lo.

Reforçando essas premissas, o próprio Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de reconhecer e prioriza a autotutela. Primeiramente, através da Súmula 346, abrindo a possibilidade da Administração Pública de declarar a nulidade de seus próprios atos. Posteriormente, com a edição da Súmula 473 que, na mesma linha, conferiu a possibilidade de anular os atos com vícios de legalidade, ou revogar por questão de conveniência ou oportunidade, sendo que, em quaisquer situações, não será necessária a apreciação judicial.

Posicionou-se sobre a matéria o Supremo Tribunal Federal:

Ementa - Legitimidade de parte. Mandado de segurança impetrado contra o Governador do Estado da Guanabara. Legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para recorrer extraordinariamente. Ato administrativo. Licença para construir. Ilegalidade. Erro do despacho que concedeu a licença. Correção pela própria Administração. Legitimidade. A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos (Sumulas 346 e 473). Se no ato administrativo praticado no exercício de poder vinculado, a vontade declarada, diversa da vontade real por erro, esta em desacordo com a lei, e ele inválido, por estar inquinado de ilegalidade. Recursos extraordinários conhecidos e providos.¹⁶

Logo, tendo em vista que a tutela dos atos da Administração representa muito mais que um princípio administrativo e do próprio processo administrativo, mas sim um efetivo controle dos atos, essa observância à autotutela, do mesmo modo, mostra a necessidade de se dar efetividade às decisões administrativas, vinculando a Administração à mesma.

Portanto, não é cabível aceitar que a ausência de coisa julgada do processo administrativo é motivo suficiente para a Administração não observar e estar-se vinculada ao teor de suas decisões. Ao contrário, conforme colocado, por questão de conveniência, oportunidade, e muito mais, por observância ao princípio da legalidade, é que se deve efetivar as decisões administrativas, sem que com isso seja necessária a intervenção do poder judiciário. Afinal, a Administração está adstrita ao princípio da legalidade.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 87501/RJ** – DJ 15.09.78.

CONCLUSÃO

Diante das premissas trazidas pelo estudo, observa-se de forma conclusiva a opção do legislador pátrio em adotar a modalidade do processo administrativo gracioso, inobstante tal opção, deve-se atentar à premissa de que o processo representa uma seqüência de atos para dada finalidade, que, por si só, deve representar a busca de justiça e estabilidade das relações jurídicas.

Desta forma, mesmo os efeitos da coisa julgada terem seus efeitos apenas no processo judicial, a Administração deve estar aos resultados dele diretamente vinculada.

Para esta conclusão, conforme colocado em linhas anteriores, deve-se ater ao fato da Administração ter suas ações adstritas ao disposto em lei logo, com isso existe o dever de controle de suas ações. A despeito disso sempre que necessário deve a Administração valer-se das prerrogativas inerentes ao dever e princípio de autotutela.

Também, ressalte-se a existência de princípios norteadores do processo administrativo que devem ser atentados pela Administração, dentre os inúmeros, destaca-se a existência de princípios constitucionais do indivíduo. Logo a segurança jurídica, atentando-se ao cumprimento da Administração de suas decisões, além de satisfazer o interesse público, também dará maior segurança às relações jurídicas, bem como preservará os interesses individuais.

Portanto, considerando que o processo administrativo por si só representa uma garantia fundamental ele é um dever estatal para com o indivíduo. Assim, não poderia a Administração depois de apurada dada situação ignorá-la e não cumprir uma decisão administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicentino. **Direito Administrativo**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 68253/PA – DJ 08.05.70.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 87501/RJ** – DJ 15.09.78.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS 12386/RJ – DJ 19.04.04.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14ª edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro. 2º Volume**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. Vol. 2**. 24ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.