

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL ESTABELECE PRAZO DECADENCIAL DECENAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. ASSOCIAÇÃO AUTORA. LEGITIMIDADE ATIVA, PERTINÊNCIA TEMÁTICA E ABRANGÊNCIA NACIONAL. NÃO CONHECIMENTO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS-MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a existência de correlação entre o objeto da declaração de inconstitucionalidade e o específico escopo institucional associativo.

2. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

3. Os Estados-membros têm competência para legislar sobre o exercício de autotutela administrativa, fixando prazo decadencial diverso do previsto no art. 54 da Lei Federal 9.784/1999, o qual incide no âmbito estadual apenas na hipótese de ausência de norma local.

4. O prazo decenal é razoável e proporcional, considerado o interesse público no controle de atos administrativos inválidos.

5. Ação Direta não conhecida. Caso superadas as questões preliminares, Ação Direta julgada improcedente.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Em complemento ao voto lançado pelo Ministro MARCO AURÉLIO, anoto que o caso trata de Ação Direta ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, ABCR, em face do art. 10, I, da Lei 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que regulamenta o processo administrativo no âmbito estadual e, pelo dispositivo legal especificamente impugnado, prevê prazo decadencial de dez anos para o exercício, pela Administração Pública estadual, do poder-dever de autotutela. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 10. A Administração Pública anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando:

I – ultrapassado o prazo de dez anos contado de sua produção.

A Associação Requerente alega a norma impugnada violaria a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, incisos I e XXVII, da Constituição Federal), tendo-se em conta ainda o prazo quinquenal fixado no art. 54 da Lei 9.784/1999, que trata do processo administrativo no âmbito da União.

O Advogado-Geral da União opinou pelo não conhecimento da Ação Direta, considerada a ilegitimidade ativa ad causam da Associação Autora, por ausência de pertinência temática entre o objeto impugnado e e suas finalidades institucionais. No mérito, o AGU opinou pela improcedência do pedido, afirmando que "*o estabelecimento de uma regra geral de decadência administrativa não é uma imposição da razoabilidade ou do devido processo legal na vertente material mas uma opção de tutela do interesse público*".

O Procurador-Geral da República, por sua vez, também opinou pelo não conhecimento da ação, pelo mesmo fundamento. E, no mérito, embora afastada a tese de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União, entendeu que "*o prazo decadencial de 10 anos para a Administração Pública rever seus atos administrativos afronta os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da isonomia*".

Iniciado o julgamento virtual, o Ministro Relator vota pela inconstitucionalidade da norma impugnada, expressando o entendimento de que versaria sobre direito civil, violando, assim, o art. 22, I, da CF.

É o relato do essencial.

Peço vênia ao eminente Relator para DIVERGIR.

Inicialmente, observo que têm fundamento as questões preliminares suscitadas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República.

Como se sabe, a verificação da legitimidade ativa de associações de classe, entidades de classe e confederações sindicais (cf., art. 103, IX, da CF, c /c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), para o ajuizamento de ações de controle concentrado, exige os seguintes requisitos: (a) relação de pertinência, que se reconhece como pertinência temática, entre a defesa de interesse próprio e específico e o objeto da ação (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI,

Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 2.747, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 17/8/2007; ADI-MC-AgR 1.507, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 22/9/1995), confirmada a referibilidade direta entre as normas contestadas e os objetos sociais da requerente (ADI 4.400, Rel. Min. AYRES BRITTO, redator para acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/2013); (b) caracterização da entidade de classe como representante de categoria empresarial ou profissional; (c) abrangência da representação como ampla, devendo ser a entidade associativa expressão de toda uma categoria; e (d) demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) Estados brasileiros como comprovação da amplitude nacional da representatividade (ADI 2.903, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 19/9/2008; ADI 4.009, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 29/5/2009).

No caso, o dispositivo impugnado trata de prazo decadencial para o exercício, pela Administração Pública paulista, do poder de autotutela administrativa, o que alcança de forma abrangente um conjunto amplo de interesses e situações, dos quais a representatividade da Associação Autora é afeta de forma apenas eventual. Reconhecer-lhe legitimação ativa para esta Ação Direta extrapolaria em muito os interesses específicos das concessionárias de rodovias, acarretando uma legitimação verdadeiramente universal, o que não se coaduna com o art. 103, IX, da Constituição Federal. Nesse sentido, mencione-se a ADI 5.837-AgR (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2018):

EMENTA Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de âmbito nacional. Ilegitimidade. Pertinência temática. Processo objetivo. Ausência de estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade.

1. A jurisprudência firme da Corte é no sentido de que, dentre as entidades sindicais, apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor ação direta, conforme o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal. Precedentes.

2. As entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada. Precedentes.

3. A pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente.

4. Não verificada correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela entidade e as normas impugnadas, as quais dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis.

5. Nego provimento ao agravo regimental.

Dessa forma, NÃO CONHEÇO da presente Ação Direta.

Caso o Plenário supere as referidas questões preliminares, renovo o pedido de vênia ao eminente Relatora para DIVERGIR de Sua Excelência também em relação ao mérito da Ação Direta.

A questão estaria em definir se a norma editada pelo legislador paulista violaria a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil e sobre normas gerais de licitações e contratos. Ou, tendo a União fixado o prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, o mesmo inibiria a fixação de prazos diversos pelos Estados-membros.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas.

Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvam diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de Direito Constitucional* . 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição* . Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions Politiques* . Paris: Universitaires de France, 1955, p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal.” (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política* . v. I, p. 482).

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución* . Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori* , diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros (CF, arts. 24, 25, §1º) e Municípios (CF, art. 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo* . Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição* . São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana* . Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes* . São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. *Revista de Direito Público*, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. *Revista de Informação Legislativa*, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, n. 99, p. 1 e ss.).

No caso em exame, não há como recusar ao Estado-membro a possibilidade de editar legislação com o propósito de regular o desempenho de suas competências administrativas, entre as quais se insere o poder-dever de averiguar a validade de atos administrativos, como forma de zelar pela vigência da Constituição, das leis e da conservação do interesse patrimônio públicos (art. 23, I, da CF).

Nesse sentido, de forma muito evidente, o teor da Súmula 473 dessa CORTE, pela qual “ *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* ”.

Veja-se, inclusive, que o Estado de São Paulo foi pioneiro na delimitação de um marco temporal para o exercício desse mister, contemplando, assim, a proteção dos interesses dos administrados sob o enfoque da segurança jurídica e proteção da confiança. Isso em momento anterior à edição da Lei

Federal 9.784/1999, a partir do qual passou a existir no ordenamento pátrio uma previsão de caráter nacional.

Sem dúvida, embora o direito civil tenha precedência histórica no tratamento de temas como prescrição e decadência, o estabelecimento de um prazo decadencial para o exercício da autotutela administrativa é tema de direito público, do qual cuida o direito constitucional e administrativo.

Como alinhavado pelo Ministro Relator, a delimitação desse prazo reflete considerações do legislador a respeito do necessário equilíbrio entre o interesse público e a estabilidade das relações jurídicas da Administração. Por outro lado, não se vislumbra óbice a que cada Estado-membro preveja prazo diverso, em prol de um arranjo mais condizente com suas peculiaridades locais. Tal prazo incidirá exclusivamente no âmbito estadual, sem repercussão sobre relações encetadas pela União ou outros Estados-membros.

Também não há fundamento para questionar a razoabilidade do prazo decenal, que se mostra condizente com o escopo de favorecer a tutela do interesse público, sem abandono do aspecto contraposto, de tutela do interesses dos administrados. A legislação brasileira possui outras hipóteses de prazos extintivos em que a fixação em 10 anos se revela adequada e proporcional, como a decadência e prescrição em matéria previdenciária (art. 103 da Lei 8.213/1991) e a própria regra geral fixada no art. 205 do Código Civil.

Observo que a vigência do prazo decenal no Estado de São Paulo já conta com mais de 20 anos de aprendizagem institucional, sem que se verifique qualquer incongruência prática relevante com a previsão de outros prazos em âmbitos e hipóteses diversos. Bem o demonstra a existência de precedentes do Superior Tribunal de Justiça nos quais essa Corte Superior placitou a incidência do art. 10, I, da Lei Paulista 10.177/1998 (REsp 1251769/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011; REsp 1684556/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/09/2017, DJe 09/10/2017).

Em vista do exposto, DIVIRJO do Ministro relator para NÃO CONHECER DA AÇÃO DIRETA. Caso o Plenário supere as questões preliminares e adentre ao mérito, julgo IMPROCEDENTE a Ação Direta, para declarar a constitucionalidade do art. 10, I, da Lei 10.177/1998, do Estado de São Paulo.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/04/21 15:40