

VOTO :

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

***Ementa*** : Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Prazo decadencial para o exercício do poder de autotutela pela Administração Pública estadual.

1. Ação direta contra o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que estabelece o prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual.

2. Lei estadual que disciplina o prazo decadencial para o exercício da autotutela pela administração pública local não ofende a competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988) ou para editar normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, CF/1988). Trata-se, na verdade, de matéria inserida na competência constitucional dos estados-membros para legislar sobre direito administrativo (art. 25, § 1º, CF/1988).

3. O dispositivo impugnado não viola os princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoabilidade. O prazo decenal não é arbitrário e não caracteriza, por si só, instabilidade das relações jurídicas ou afronta às legítimas expectativas dos particulares na imutabilidade de situações jurídicas consolidadas com o decurso do tempo. Esse é, inclusive, o prazo prescricional geral do Código Civil (art. 205) e de desapropriação indireta (Tema 1.019, STJ), dentre outros inúmeros exemplos no ordenamento jurídico brasileiro.

4. Sem embargo, o prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código

Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes.

5. Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão.

6. A presente ADI foi ajuizada somente em 2018 e o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998 vem sendo aplicado há décadas pela Administração Pública paulista, tendo servido de base à anulação de diversos atos administrativos. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido da validade da norma estadual e considerou inaplicável, ao Estado de São Paulo, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 (AR 5.101, Rel. Min. Mauro Campbell Marques; e RMS 21.070, Rel. Min. Laurita Vaz).

7. Desse modo, impõe-se a modulação dos efeitos desta decisão (art. 27 da Lei nº 9.868/1999), para que (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até a publicação da ata deste julgamento, desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos; (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que já tenha transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional (aplicação, por analogia, do art. 2.028 do Código Civil); e (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir da publicação da ata deste julgamento.

8. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, I, da Lei nº 10.177

/1998, do Estado de São Paulo, modulando-se os efeitos na forma acima descrita.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR contra o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que estabelece o prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual. Eis o teor da norma impugnada:

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

2. A autora alega que o dispositivo legal impugnado incorre em inconstitucionalidade formal por afronta à competência privativa da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988) e editar normas gerais de licitações e contratos administrativos (art. 22, XXVII, CF/1988). Além disso, sustenta a inconstitucionalidade material da norma por violação aos princípios constitucionais da segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

3. pós decisão de recebimento da inicial e de indeferimento do pedido cautelar, o Governador do Estado de São Paulo prestou informações e defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Segundo o Chefe do Poder Executivo paulista, o dispositivo é fruto de política legislativa inovadora, favorável aos administrados, na medida em que não havia lei federal restringindo a competência administrativa de anulação dos atos administrativos reputados inválidos. Ademais, afirma que se trata de norma de direito administrativo, e não de direito civil, e ressalta a inaplicabilidade do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 aos estados. Por fim, defende que o prazo decenal não é desproporcional ou irrazoável e nem viola a segurança jurídica, visto que é lapso temporal corriqueiro no ordenamento jurídico brasileiro. Requer, por eventualidade, a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

4. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, por sua vez, arguiu o descabimento da ADI por ofensa reflexa à Constituição, pois o exercício do controle concentrado de constitucionalidade envolveria o cotejo

impositivo de normas infraconstitucionais, tais como o disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Ultrapassada a preliminar, a ALESP salientou a competência do Estado de São Paulo para legislar sobre direito administrativo e o fato de a lei estar em vigor há mais de 20 (vinte) anos, gozando de presunção de constitucionalidade.

5. O Advogado-Geral da União suscitou a ilegitimidade ativa da autora, por ausência de pertinência temática. No mérito, enfatizou a competência constitucional dos estados-membros em matéria administrativa, nos termos do art. 25, § 1º, da CF/1988, e a natureza jurídica de lei federal, e não nacional, da Lei nº 9.784/1999. Para além disso, destacou que: (i) o prazo decadencial de 10 (dez) anos não é irrazoável e, à época, configurou inovação relevante em favor dos administrados; e (ii) o STF, em pelo menos três precedentes, deixou de aplicar o prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, justamente por sopesar outros interesses constitucionais conflitantes.

6. O Procurador-Geral da República arguiu, preliminarmente, o não cabimento da ADI por ilegitimidade ativa da requerente, porquanto não comprovada a representatividade da categoria e o interesse nacional da associação. De mais a mais, ressaltou a constitucionalidade formal da norma, tendo em vista sua natureza administrativa, e a sua inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da isonomia, visto que “o prazo decadencial fixado em 10 (dez) anos ultrapassou sobremaneira a medida do que considerado estritamente necessário, uma vez que a tradição jurídica na esfera federal sempre teve por parâmetro o prazo de 5 (cinco) anos”.

7. O Min. Marco Aurélio Mello, relator da ADI, afastou as preliminares e julgou procedente o pedido. No entender de S. Exa., os entes federativos devem seguir o prazo federal de cinco anos para o exercício da autotutela administrativa, sendo irrazoável admitir-se que as 27 (vinte e sete) unidades da Federação possam estipular prazo decadencial diferenciado.

8. Em voto juntado ao Plenário Virtual desta semana, o Min. Alexandre de Moraes divergiu do relator, reconheceu a ausência de pertinência temática entre o objeto do controle de constitucionalidade e o específico escopo associativo da autora e, no mérito, afastou as inconstitucionalidades deduzidas na inicial. Segundo o Min. Alexandre de Moraes, os estados têm

competência para legislar sobre o exercício de autotutela administrativa, fixando prazo decadencial diverso do previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Além disso, considerou o prazo decenal razoável e proporcional, considerado o interesse público no controle de atos administrativos inválidos.

9. Eis o breve relatório.

10. Inicialmente, ressalto que a ADI deve ser conhecida, visto que: (i) a Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias – ABCR comprovou a representatividade da categoria e o caráter nacional da entidade, mediante a presença de associados em, pelo menos, nove estados da federação; e (ii) há pertinência temática entre o objeto da ação e as finalidades associativas da autora, principalmente pelo fato de que o Estado de São Paulo possui rodovias com contratos de concessão vigentes, sobre os quais pairam diversos atos administrativos passíveis de anulação pela Administração Pública de São Paulo.

11. No mérito, a inconstitucionalidade formal deve ser afastada, nos moldes defendidos pelo Min. Alexandre de Moraes. O art. 10, I, da Lei estadual nº 10.177/1998, ao estipular o prazo decenal para o exercício da autotutela pela Administração Pública local, não ofende a competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988) ou para editar normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, CF/1988). Trata-se, na verdade, de matéria inserida na competência constitucional dos estados-membros para legislar sobre direito administrativo (art. 25, § 1º, CF/1988).

12. A forma federativa de Estado adotada pela Constituição da República não admite a existência de lei nacional sobre processo administrativo. A autonomia dos entes federados lhes assegura uma esfera própria para estruturar a sua organização e a sua forma de atuação (art. 25, CF/1988). A disciplina do processo administrativo estadual deve ser firmada por cada pessoa política à luz das suas peculiaridades, observadas as balizas constitucionais, sem vinculação automática à regulamentação federal. Nesse sentido, cito a doutrina da Min. Cármen Lúcia:

“Quanto à questão da competência para cuidar do tema em sede infraconstitucional, a organização federativa brasileira não permite

que haja lei nacional sobre o tema. A autonomia administrativa, que caracteriza o princípio federativo dominante da forma de estado adotada no Brasil, tem a sua afirmação rigorosa na garantia de um espaço próprio de cada entidade federada (Estados-membros, Distrito Federal e municípios) para estruturar a sua organização e a sua forma de atuação, observados os princípios constitucionais. O processo administrativo, como instrumento de ação adotado pela Administração Pública, garantido em seus princípios fundamentais na Constituição Federal, tem o seu esboço infraconstitucional firmado pela legislação elaborada pelas diferentes pessoas políticas, cada qual seguindo as diretrizes que melhor se adaptem às suas condições.

A autonomia administrativa limita-se pela definição constitucional da competência política de cada pessoa federada. Essa competência manifesta-se, fundamentalmente, pela capacidade de auto-organização e autogoverno segundo suas próprias Constituições e leis que adotarem (art. 25, da Constituição brasileira, de 1988). Todavia, a adoção dessa legislação estadual e municipal e, em especial, a que concerne à matéria administrativa – em cuja seara se tem o cuidado legislativo do processo administrativo – tem os seus limites estabelecidos no próprio sistema constitucional, pelo que tudo quanto desborde tais balizas ou transgrida direito fundamental constitucionalmente assegurado, é inválido juridicamente. Assim, os princípios constitucionais processuais são fundamentos necessários da legislação sobre processo administrativo a serem tomados em consideração e acatados, em sua integralidade material e formal, pelo legislador estadual e municipal.” [1]

13. Por outro lado, sob a perspectiva material, o dispositivo impugnado não viola o princípio constitucional da segurança jurídica. O Estado de Direito moderno equilibra-se entre os ideais de justiça e de segurança jurídica. Esses dois ideais muitas vezes se complementam, e em outras oportunidades entram em contraposição. Há elementos nas democracias que ressaltam o conservadorismo do sistema jurídico, nomeadamente a segurança jurídica, proteção da confiança, proteção ao direito adquirido e à coisa julgada, prescrição e decadência, entre outros. De outra parte, princípios e regras como a liberdade de conformação do legislador associada ao princípio democrático, suspensão da prescrição e legalidade reforçam o valor *justiça* nos Estados democráticos de Direito. [2] Nesse equilíbrio, o legislador assume papel relevante ao promover a ponderação legislativa na fixação de prazos prescricionais ou decadenciais e de hipóteses de suspensão ou interrupção desses mesmos prazos.

14. Cabe ao Parlamento, em princípio, sopesar os interesses constitucionais envolvidos e adotar prazo extintivo condizente com a estabilidade das relações jurídicas e com os interesses públicos e particulares envolvidos, observado o princípio da proporcionalidade. Na espécie, o prazo decadencial de 10 (dez) anos não tem o potencial de causar, por si só, insegurança jurídica apta a invalidar a norma em controle de constitucionalidade. Trata-se de lapso temporal amplamente utilizado no direito brasileiro em outras hipóteses relevantes, tais como: (i) prazo prescricional geral do Código Civil (art. 205, CC); (ii) prazo para revisão de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS (art. 103 da Lei nº 8.213/1991); e (iii) prazo para ajuizamento de ações de indenização por desapropriação indireta na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel (Tema 1.019, STJ).

15. No mesmo sentido, a norma questionada não infringe os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Tive a oportunidade de afirmar, em estudo doutrinário, que a razoabilidade passou a expressar um conceito material de justiça, de não arbítrio ou capricho, de forma a conferir maior racionalidade e justificação dos atos do Poder Público. [3] A proporcionalidade, em sua triplice dimensão, evoluiu como mecanismo instrumental para aferir a legitimidade das restrições a direitos fundamentais, tendo na vedação ao excesso uma importante manifestação. O prazo decadencial previsto no dispositivo contestado não é arbitrário ou desproporcional, sendo fruto de ponderação legislativa razoável, tendo em vista o potencial de dano ao interesse público pela convalidação de atos e contratos administrativos contrários à lei e à Constituição e a necessidade de se estipular um prazo legal para o exercício do poder de autotutela administrativa, sob pena de frustração das legítimas expectativas dos particulares na constância e estabilidade da atuação do Poder Público.

16. Nada obstante, o pedido deve ser julgado procedente com fundamento no princípio da igualdade. O prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio específico entre as partes (v. RE 640.905, Rel. Min. Luiz Fux). Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos

de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, justamente o mais rico e certamente um dos mais eficientes da Federação, impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão.

17. Sem embargo, a presente ADI foi ajuizada somente em 2018 e o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998 vem sendo aplicado há décadas pela Administração Pública paulista, tendo servido de base à anulação de diversos atos administrativos. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido da validade da norma estadual e considerou inaplicável, ao Estado de São Paulo, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999 (AR 5.101, Rel. Min. Mauro Campbell Marques; e RMS 21.070, Rel. Min. Laurita Vaz). Criou-se, portanto, uma legítima expectativa de que o prazo decenal havia se consolidado na Administração Pública local, dando azo à anulação de incalculáveis atos administrativos desde a entrada em vigor da lei estadual. Sendo assim, por imperativo de segurança jurídica e com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, considero adequado modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

18. Pelo exposto, julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998. Proponho, no entanto, a modulação dos efeitos desta decisão, para que: (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até a publicação da ata deste julgamento, desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos; (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que já tenha transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional (aplicação, por analogia, do art. 2.028 do Código Civil [4]; e (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir da publicação da ata deste julgamento.

19. É como voto.

[1] Cármen Lúcia Antunes Rocha, Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro, *Revista de informação legislativa*, v. 34, nº 136: 05-28, 1997, p. 10/11.

[2] Almiro do Couto e Silva, Os princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo, *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, nº 57: 13-34, 2003, p. 13/14.

[3]Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional*, 2020, p. 512.

[4] CC/2002, art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/04/21 16:34