



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.103.105 - RJ (2008/0273869-6)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OUTRO
PROCURADORA : MARÍLIA MONZILLO DE ALMEIDA AZEVEDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MAURO CARDOSO DA COSTA FARIA E OUTROS
ADVOGADO : PAULO ROBERTO RIBEIRO E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. ATO ANULATÓRIO DA INVESTIDURA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/1999. ESTADOS-MEMBROS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. TERMO INICIAL. VIGÊNCIA DA LEI. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro

2. O prazo quinquenal, estabelecido no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, para que a administração possa anular os atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, tem natureza decadencial, o que afasta a incidência dos arts. 190 do Código Civil e 219 do Código de Processo Civil. Aplica-se, em vez disso, o art. 207 do CC, segundo o qual, salvo previsão legal expressa – inexistente na Lei nº 9.784/1999 –, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

3. *"A Lei 9.784/1999, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos (art. 54). A vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado."* (MS 9.112/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/2/2005, DJ 14/11/2005).

4. Na hipótese, tendo em vista que as investiduras tidas por ilegais ocorreram antes da vigência da Lei nº 9.784/1999, a administração estadual poderia rever esses atos até cinco anos depois de 1º/2/1999, contudo, somente o fez em 2007, quando já operada a decadência.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indicadas, acordam os Ministros da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior e Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do TJ/RS) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Dra. DANIELA ALLAM GIACOMET, pela parte RECORRENTE: ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Brasília, 03 de maio de 2012 (data do julgamento).

MINISTRO OG FERNANDES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.103.105 - RJ (2008/0273869-6)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: MAURO CARDOSO DA COSTA FARIA e outros, servidores do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado de Rio de Janeiro (DETRO/RJ), ingressaram no serviço público, sem aprovação em concurso, entre março de 1987 e junho de 1991, sob o regime celetista, e tiveram seus empregos transformados em cargos pela Lei estadual nº 1.688/1990 (Regime Jurídico Único do Estado do Rio de Janeiro).

O Decreto nº 16.608/1991 declarou a nulidade das investiduras sem concurso público, contudo, os impetrantes lograram manter-se nos seus cargos por força de decisões liminares.

Entretanto, para dar cumprimento ao referido Decreto nº 16.608/1991, o Presidente do DETRO/RJ baixou a Portaria nº 481/1999, a qual, por sua vez, foi suspensa em 29/11/2001, pela Portaria nº 557/2001.

Em 2007, o novo Governador editou o Decreto estadual nº 40.906/2007, que autorizou o cancelamento da referida Portaria DETRO nº 557/2001, disso resultando o desligamento dos servidores, com corte no pagamento de seus vencimentos (Portaria nº 834/2007).

Esses servidores impetraram mandado de segurança contra os mencionados atos do Governador do Estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 40.906/2007) e do Presidente do DETRO/RJ (Portaria nº 834/2007), alegando que: a) ingressaram no serviço público, sem concurso, sob o regime celetista, antes de 23/4/1993, data em que o STF e o TCU passaram a considerar nulas tais contratações; b) foram demitidos sem o prévio processo administrativo, com ofensa ao devido processo legal e às garantias do contraditório e da ampla defesa; c) decadência administrativa, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/1999.

O relator do MS no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vislumbrou **fumus boni iuris** na alegação de decadência, e por isso deferiu o pedido de liminar para sustar os efeitos dos atos administrativos impugnados, com o retorno dos impetrantes aos cargos anteriormente ocupados e o restabelecimento da respectiva remuneração.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça negou provimento ao agravo regimental interposto pelo Estado, notadamente, em razão de ter considerado relevante a afirmação dos servidores, de que a Lei nº 9.784/1999, que prevê o prazo de cinco anos para a revisão administrativa dos atos favoráveis aos administrados, tem aplicação na esfera estadual. Eis a ementa do aresto:

ATO ADMINISTRATIVO. Inexistência. O Ato inexistente, mesmo para aqueles que o admitem, só se configura quando lhe falta um dos elementos qualificadores do ato administrativo, como, por exemplo, o ato que não se origina de um agente da Administração. Logo, não pode ser tido como ato inexistente aquele que foi praticado por autoridade competente no exercício de suas funções — o Sr. Governador na época.

*PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. Aplicação da Lei 9.784/99. Esfera Estadual. Está superada pela jurisprudência do STJ a tese de não aplicação da Lei 9.784/99 na esfera estadual. Em matéria de prescrição em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno do direito disciplinar, não há que se falar em **jus singulare**, uma vez que a regra é a da prescritibilidade (Min. Moreira Alves).*

ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. Observância dos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Necessidade. Tratando-se de anulação de ato administrativo cuja formalização tenha 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 modificada situação já alcançada (Min. Marco Aurélio).

Desprovimento do recurso.

O acórdão acima desafia recurso especial do Estado do Rio de Janeiro e do DEPRO/RJ (fls. 262/281), no qual invocam violação dos seguintes dispositivos de leis federais: o art. 54, da Lei nº 9.784/1999 ("Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

praticados, salvo comprovada má-fé."), art. 219, do CPC ("Art. 219. A citação válida torna prevento o juízo, induz litispendência e faz litigiosa a coisa; e, ainda quando ordenada por juiz incompetente, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição."), art. 190, do CC ("Art. 190. A exceção prescreve no mesmo prazo em que a pretensão.").

Sustentam, de um lado, a inaplicabilidade da Lei nº 9.784/1999 aos entes estaduais e, conseqüentemente, a prevalência da regra da não caducidade das nulidades dos atos administrativos, de outro lado, a não ocorrência da prescrição, uma vez que a administração pública vem tentando, desde 1991, afastar os referidos servidores, em razão da ilegalidade de suas investiduras.

Contrarrazões às e-fls. 314/325.

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso, ressaltando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, na ausência de lei específica, pode a administração estadual rever seus próprios atos no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999 – que considera ser decadencial –, contado da sua entrada em vigor (e-fls. 391/395).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.103.105 - RJ (2008/0273869-6)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Sra. Presidente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro confirmou decisão do relator do mandado de segurança, à consideração de que o art. 54 Lei nº 9.784/1999, que dispõe:

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

O Tribunal de origem entendeu, portanto, pela relevância de tais argumentos, que se apresentaram hábeis à concessão da liminar no **mandamus**, para suspender os efeitos dos atos administrativos impugnados, com o retorno dos impetrantes aos cargos anteriormente ocupados e o restabelecimento da respectiva remuneração.

No recurso especial, o Estado do Rio de Janeiro e o DEPRO invocam violação do aludido art. 54 da Lei nº 9.784/1999, assim também do art. 219, do CPC ("*Art. 219. A citação válida torna prevento o juízo, induz litispendência e faz litigiosa a coisa; e, ainda quando ordenada por juiz incompetente, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição.*"), e do art. 190, do CC ("*Art. 190. A exceção prescreve no mesmo prazo em que a pretensão.*").

Sustentam, em suma, a inaplicabilidade da Lei nº 9.784/1999 aos entes estaduais e, conseqüentemente, a prevalência da regra da não caducidade das nulidades dos atos administrativos.

Alegam, ainda, que o prazo em questão é prescricional, e por isso se encontra suspenso desde que a administração pública, em 1991, encetou providências para afastar os referidos servidores, em razão da ilegalidade de suas investiduras.

No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sentido de que a Lei nº 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local, o que se verifica no caso do Estado do Rio de Janeiro.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA EM FACE DO DECURSO DO PRAZO DE CINCO ANOS APÓS A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99 POR ANALOGIA INTEGRATIVA.

1. Nos termos da Súmula 473/STF, a Administração, com fundamento no seu poder de autotutela, pode anular seus próprios atos, de modo a adequá-lo aos preceitos legais.

2. Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal nº 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios. Colheu-se tal entendimento tendo em consideração que não se mostra razoável e nem proporcional que a Administração deixe transcorrer mais de cinco anos para providenciar a revisão e correção de atos administrativos viciados, com evidente surpresa e prejuízo ao servidor beneficiário. Precedentes.

3. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 1.251.769/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 6/9/2011, DJe 14/9/2011)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM PESSOAL INCORPORADA. SUPRESSÃO. ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. LEI Nº 9.784/1999. LEI DISTRITAL Nº 2.384/2001. DECADÊNCIA. RECONHECIMENTO. MATÉRIA NÃO ALEGADA NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL.

(...)

2. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999, na ausência de lei local específica, pode ser aplicado no âmbito estadual.

(...)

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1.034.025/DF, Rel. Min. HAROLDO RODRIGUES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/CE), SEXTA TURMA, julgado em 15/9/2009, DJe 26/10/2009)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por outro lado, o prazo quinquenal, estabelecido no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, para que a administração anule os atos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, tem natureza decadencial, o que afasta a incidência dos arts. 190 do CC e 219 do CPC.

Aplica-se, em vez disso, na hipótese, o art. 207 do CC, segundo o qual, salvo previsão legal expressa — inexistente no caso da Lei nº 9.784/1999 —, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

Assim é o entendimento do STJ:

RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ.

1. A recorrida teve alvará de construção cassado pelo Município recorrente. O Tribunal de origem manteve a licença para construir, à vista dos seguintes fundamentos: a) transcurso do prazo quinquenal, previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99, para a revisão da referida licença; b) ausência de causas suspensivas ou interruptivas, devido à natureza decadencial do prazo quinquenal previsto na Lei n.º 9.784/99; c) inexistência de direito de terceiro, eventualmente lesado, por culpa do recorrido.

*2. O recorrente, por sua vez, alega ofensa ao disposto no art. 1º da Lei n.º 9.784/99, vez que a instância ordinária aplicou, no âmbito municipal, diploma destinado à Administração Pública Federal. Outrossim, sustenta que houve violação dos artigos 54 e 55, da Lei n.º 9.784/99, vez que o Tribunal de origem considerara como termo **a quo** do prazo quinquenal a data da primeira concessão do alvará, desprezando posteriores cassações, suspensões e anulações desta licença, afirmando, ainda, que o alvará de construção somente fora expedido, porque o recorrido teria induzido a Municipalidade a erro.*

3. Os motivos de ordem fático-material, suscitados pelo recorrente, na defesa do ato que cassara o alvará, a exemplo de instauração de procedimento administrativo e posteriores cassações, suspensões e anulações do ato, não foram considerados pelo Tribunal de origem, nem explícita nem implicitamente, sendo vedado o reexame de provas, em recurso especial. Inteligência da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

4. Ademais, o prazo de 5 (cinco) anos, previsto na Lei n.º 9.784/99, para



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que a Administração Pública anule os atos de que decorram efeitos favoráveis para os administrados, tem natureza decadencial.

5. Nos termos do art. 207 do Código Civil, a menos que exista previsão legal expressa, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição. Portanto, a regra geral é a ausência de suspensão ou interrupção dos prazos decadenciais, que poderá ser excepcionada por expressa previsão legal em contrário.

6. No caso, o art. 54 da Lei 9.784/99 fixou prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular seus próprios atos, não prevendo, todavia, qualquer causa de suspensão ou interrupção desse prazo. Assim, embora possível, em tese, a suspensão e interrupção de prazos decadenciais, deve ser aplicada ao caso a regra geral do art. 207 do Código Civil, dada a ausência de previsão expressa na Lei 9.784/99.

7. Por outro lado, o recorrente argumenta que a convalidação de atos irregulares depende da inexistência de prejuízo a terceiros e que o recorrido obteve alvará mediante indução dos órgãos municipais em erro.

8. Contudo, o Tribunal de origem expressamente rechaçou as teses de prejuízo a terceiros e de má-fé por parte do recorrido, pelo que se mostra inviável a revisão do quadro fático-probatório da demanda para analisar a incidência do disposto no art. 55 da Lei n.º 9.784/99, em face do óbice imposto pela Súmula 7/STJ.

9. Ao contrário do que alega a municipalidade recorrente, o aresto impugnado deixou expresso que o impetrante agiu com boa-fé ao requerer o alvará de construção, como se observa do seguinte fragmento do voto condutor: "Destarte, percebe-se que o d. juízo a quo decidiu a lide de forma escorreita, balizando-se pela boa-fé do impetrante (...)".

10. A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local. Precedentes do STJ.

11. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 1.148.460/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2010, DJe 28/10/2010)

Além disso, "a vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei [ou seja, em 1º/2/1999], não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado." (MS 9.112/DF, Rel. Min. ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/2/2005, DJ 14/11/2005).

No mesmo sentido:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 54 DA LEI N.º 9.784/99. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. REVISÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS. POSSIBILIDADE.

1. "A Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos (art. 54). A vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado." (MS 9.112/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/2/2005, DJ 14/11/2005, p. 174)

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no Ag 1.251.541/RS, de minha relatoria, SEXTA TURMA, julgado em 21/9/2010, DJe 11/10/2010)

Desse modo, considerando-se que as investiduras tidas por ilegais ocorreram antes da Lei nº 9.784/1999, a administração poderia rever esses atos até cinco anos depois de 1º/2/1999, ou seja, até 1º/2/2004, contudo, somente o fez em 2007, residindo, nesse ponto, a verossimilhança do direito invocado pelos impetrantes na origem, a justificar a concessão da liminar para o retorno daqueles servidores aos quadros da DETRO.

Em face do exposto, nego provimento ao recurso especial.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEXTA TURMA

Número Registro: 2008/0273869-6 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.103.105 / RJ**

Números Origem: 17412007 200700401741 200813508549

PAUTA: 03/05/2012

JULGADO: 03/05/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOÃO FRANCISCO SOBRINHO

Secretário

Bel. ELISEU AUGUSTO NUNES DE SANTANA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO E OUTRO
PROCURADORA : MARÍLIA MONZILLO DE ALMEIDA AZEVEDO E OUTRO(S)
RECORRIDO : MAURO CARDOSO DA COSTA FARIA E OUTROS
ADVOGADO : PAULO ROBERTO RIBEIRO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário - Reintegração

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). DANIELA ALLAM GIACOMET, pela parte RECORRENTE: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEXTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior e Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do TJ/RS) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.