

O princípio da autotutela da Administração Pública à luz das súmulas 346 e 473 do STF com ênfase nos princípios do contraditório e da ampla defesa

Marcela Maria Marques Cassoli*

Resumo

O presente artigo está embasado nos atos praticados pela Administração Pública e na sua anulação e nulidade, garantindo a aplicação dos princípios constitucionais, em especial o princípio do contraditório e da ampla defesa e, ao mesmo tempo, prevalecer a autotutela administrativa. O objetivo deste artigo é abordar os princípios constitucionais e os específicos da Administração Pública na aplicação dos seus atos, que envolvem à sua revogação e anulação, visto que o que deve imperar é a legislação constitucional. O método de pesquisa apresentado no trabalho será o dedutivo, sendo que esse será usado com a finalidade de estudar inicialmente os princípios constitucionais, após os princípios básicos da Administração Pública e, por fim, a aplicação dos princípios constitucionais ante a anulação ou a revogação dos atos administrativos, analisando as súmulas 346 e 473, do Supremo Tribunal Fede-

ral. Para finalizar, buscar-se-á entender o controle interno feito pela Administração Pública, garantindo a ampla defesa e o contraditório.

Palavras-chave: Princípios constitucionais. Princípios da Administração Pública. Contraditório. Ampla defesa.

Introdução

O tema deste artigo corresponde ao princípio da autotutela da Administração Pública, à luz das súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), com ênfase nos princípios do contraditório e da ampla defesa.

* Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali).

→ <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4680>

A problematização desta pesquisa é entender se os atos da Administração Pública estão cumprindo o seu papel Constitucional. E determinar se quando há anulação ou nulidade dos atos, os princípios do contraditório e da ampla defesa estão presentes.

Justifica-se a escolha do tema pela preocupação que a ciência jurídica tem com a ofensa aos princípios constitucionais pela prática dos atos pela Administração Pública ou sua revogação e anulação.

Muitos administradores vêm se prevalecendo da posição e do cargo que ocupam, agindo de forma ilegal, não observando o juízo da conveniência e da oportunidade, mesmo porque a própria Administração pode revogar ou anular seus atos, não competindo ao Judiciário fazê-lo, mas, neste caso, o Judiciário deverá cumprir o mando judicial, fazendo prevalecer os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A relevância social da pesquisa repousa justamente na possibilidade da própria Administração anular seus próprios atos, mas ao mesmo tempo não pode deixar de seguir as normas e os princípios constitucionais, devendo agir de acordo com o ordenamento jurídico.

Inicialmente, será feita uma abordagem sobre os princípios, diferenciando-os das regras, para conceituar quais são os princípios constitucionais.

Posteriormente, o que se pretende é o estudo dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

E, finalmente, qual o alcance dos atos administrativos frente aos princípios constitucionais, à anulação e à revogação dos atos, e das súmulas 346 e 473 do STF frente à autotutela e ao princípio do contraditório e ao da ampla defesa?

Princípios constitucionais

Inicialmente, faz-se necessário entender o que são princípios, espécies de princípios e princípios constitucionais e posteriormente qual o papel dos princípios constitucionais.

A Constituição é um aparelho de preceitos eficaz e diligente, justificado pela necessidade em que o ser humano tem de adequar-se às mudanças exigidas pela vida social.

A atualização das normas constitucionais demonstra a renovação da ordem jurídica para cumprir seu papel perante a sociedade.¹

E as alterações feitas na Constituição explicam ser imperiosa a aplicação de normas ou princípios para solucionar determinadas situações.

Os princípios jurídicos são diferentes das normas, afirma Josef Esser apud Mendes:²

Os princípios jurídicos, diferentemente das normas (regras) de direito, são conteúdo em oposição a forma, embora o uso dessas categorias aristotélicas – adverte – não nos deva induzir a pensar que a forma, seja acessório de algo essencial, até porque histórica e efetivamente, a forma, entendida processualmente como meio de proteção do direito ou materialmente como norma, é sempre o essencial, o único que pode conferir realidade e significação jurídica àquele conteúdo fundamental ainda não reconhecido como *ratio*.

A divergência que há entre as regras e os princípios permeiam a maioria da plataforma doutrinária. A tarefa da distinção é de grande complexidade e está longe de encontrar unanimidade para os estudiosos do Direito.

Conforme a doutrina, os princípios têm a maior capacidade de armazenar informações relevantes ao propósito que as regras:

Aos princípios costuma-se emprestar relevantíssimas funções. Há, contudo, uma que se sobreleva às demais: a de funcionar como critério de interpretação das demais normas não principiológicas. Disso resulta uma interferência recíproca entre regras e princípios, que faz com que a vontade constitucional só seja atribuível a partir de uma interpretação sistemática, o que por si só já exclui qualquer possibilidade de que a mera leitura de um artigo isolado esteja em condições de propiciar o desejado desvendar daquela vontade. A letra da lei é sempre o ponto de partida do intérprete, mas nunca é o de chegada. [...] Em síntese, os princípios são de maior nível de abstração que as meras regras e, nessas condições, não podem ser diretamente aplicados. Mas o que eles perdem em

termos de concentração ganham no sentido da abrangência, na medida em que, em razão daquela sua força irradiante, permeiam todo o Texto Constitucional, emprestando-lhe significação única, traçando os rumos, os vetores em função dos quais as demais normas devem ser entendidas.³

As regras são ditadas e alcançam o que pretendem, mas os princípios irradiam sua orientação para toda Constituição. Em outras palavras, as regras reportam-se a fatos específicos, os princípios não.

O professor Humberto Ávila⁴ reza que regra nada mais é que previsão de comportamento, enquanto princípio é determinação da realização de um fim relevante.

Para José Afonso da Silva,⁵ os princípios são ordenações que propagam e magnetizam os preceitos de normas e unem valores e bens constitucionais.

E, segundo Celso Ribeiro Bastos,⁶ os princípios são os alicerces do sistema:

Princípio é, por definição, o mandamento nuclear de um sistema, ou, se preferir, o verdadeiro alicerce deste. Trata-se de disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência. O princípio, ao definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, acaba por lhe conferir a tônica e lhe dar sentido harmônico.

Os princípios, como citado, irradiam sua luz por toda Constituição, a qual é a base deste aparelhamento.

Cada ramo do Direito abarca sua seara de princípios, dessa forma o direito constitucional é composto por normas que seguem anotadas pelos seus princípios.

Para Celso Ribeiro Bastos,⁷ os princípios constitucionais trazem a ideia de:

Os princípios constitucionais merecem menção especial. Esses princípios, como já se disse, permeiam toda a Constituição, chocando-se, por vezes, uns com os outros, o que necessitará, evidentemente, da devida harmonização com a cedência parcial recíproca. É certo que os princípios constitucionais pagam o preço por essa função excepcionalmente elevada que desempenham. São concretizados à medida que vão sendo editadas normas para sua efetivação.

Ou seja, os princípios por serem vagos e indeterminados carecem de mediações concretizadoras, tais sejam, as normas. Já, as regras são suscetíveis de aplicação direta.

Espécies de princípios

São quatro as espécies de princípios constitucionais que permeiam este sistema.

Segundo Canotilho apud Bastos,⁸ os princípios constitucionais são divididos nas seguintes espécies:

Os princípios jurídicos fundamentais – mesmo quando não se esteja apto a fundamentar neles recursos de direito público, têm sempre força vinculante, de modo a se poder dizer ser a liberdade de conformação legislativa vinculada pelos

princípios jurídicos gerais. [...] Princípios políticos constitucionalmente conformadores, que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. [...] Princípios constitucionais impositivos – que se subsumem em todos os princípios que no âmbito da Constituição dirigente impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. [...] Princípios-garantias – são mais voltados à estatuição de garantias para os cidadãos. Em função disso, o legislador se encontra estreitamente vinculado a sua aplicação.

Os princípios estão incluídos no documento constitucional de maneira explícita e implícita.

Ainda Canotilho apud Silva⁹ ensina que os princípios constitucionais são de duas categorias, os político-constitucionais e os jurídico-constitucionais:

Princípios político-constitucionais – Constituem-se daquelas decisões do sistema constitucional positivo, e são, normas-princípio, isto é, normas fundamentais de que derivam logicamente (e em que, portanto, já se manifestam implicitamente) as normas particulares regulando imediatamente relações específicas da vida social. Manifestam-se como princípios constitucionais fundamentais, positivados em normas-princípio que traduzem as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição, ou, são decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação. [...]

Princípios jurídico-constitucionais – São princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais,

como o princípio da supremacia da constituição [...], e os chamados princípios-garantias, o do devido processo legal, o do contraditório e da ampla defesa. [...].

Assim, o assunto de maior relevância para este artigo é estudar o princípio do contraditório e da ampla defesa, que circundam a esfera judicial e administrativa.

Princípios do contraditório e da ampla defesa

Existem alguns princípios que norteiam a preparação legislativa e a interpretação e emprego do direito processual.

O direito processual e o direito material seguem uma autonomia e, assim, também são os princípios que regem cada área do direito.

Luiz Rodrigues Wambier¹⁰ manifesta-se, afirmando que no direito processual há duas classes distintas no âmbito principiológico do direito processual, no qual há os princípios informativos e os princípios fundamentais (princípios gerais do processo civil).

A primeira categoria – princípios informativos – contém regras de cunho generalíssimo e abstrato, e se aplica a todas as regras processuais, tanto às de índole constitucional quanto às que estão nas normas ordinárias, independentemente de tempo e lugar. A categoria relativa aos princípios fundamentais, diferentemente da primeira, alberga um grupo de princípios menos abstratos, menos gerais, mais contextuais, e que se

referem a um determinado ordenamento jurídico, levando em conta inclusive, suas especificidades e características. Alguns deles, em razão da relevância de que se revestem, têm assento na Constituição Federal, situando-se como bases sobre que se constrói todo o sistema normativo processual infraconstitucional.

Portanto, alguns princípios que conduzem o direito processual também são considerados no aparelhamento constitucional.

Os princípios fundamentais que gerem o direito processual, apregoados na Carta Magna, servem de direção para a edificação das normas jurídicas processuais.¹¹

E o princípio do contraditório e da ampla defesa, como outros, são fundamentais na construção do direito processual.

Conforme o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, o princípio do contraditório e da ampla defesa está assim previsto:¹² “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Assim, Luiz Rodrigues Wambier¹³ leciona que o princípio do contraditório e da ampla defesa é considerado garantia constitucional:

Esse princípio, guindado à condição de garantia constitucional, significa que é preciso dar ao réu possibilidade de saber da existência de pedido, em juízo, contra si, dar ciência dos atos processuais subsequentes, às partes (autor e réu), aos

terceiros e aos assistentes, e garantir a possível reação contra decisões, sempre que desfavoráveis. Esse princípio está visceralmente ligado a outros, que são o da ampla defesa e o do duplo grau de jurisdição, em respeito ao qual se deve evitar a hipótese de falta de controle das decisões judiciais, pela parte (por meio dos recursos) e pelo próprio Poder Judiciário (pelo provimento ou desprovimento dos recursos).

Este princípio traz uma garantia maior ao processo, que representa um atributo melhor de desembaraço por parte do juiz, junto ao referido processo.

Posteriormente, será feita uma relação entre o princípio do contraditório e da ampla defesa relacionada aos processos administrativos, após entender as súmulas 346 e 473 do STF, que correspondem aos atos administrativos.

Princípios constitucionais da Administração Pública

Os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal correspondem à Administração Pública.

Segundo Odete Medauar,¹⁴ os princípios da Administração Pública têm grande relevância:

No direito administrativo, os princípios revestem-se de grande importância. Por ser um direito de elaboração recente e não codificado os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos. [...] daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para

permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres. [...] Os princípios revestem-se de função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, na atividade de interpretação e integração do direito; atuam, assim, na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do direito e de medidas para que se realize a justiça e a paz social; sua função negativa significa a rejeição de valores e normas que os contrariam.

Como pode-se observar, os princípios que regem a Administração Pública são:¹⁵

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, [...].

Esses princípios são intrínsecos à atividade administrativa, sendo que os administradores deverão seguir sempre a sua determinação, sob pena de sanção.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade para a Administração Pública traz a noção de que é um dos mais importantes.

Para Hely Lopes Meirelles,¹⁶ o princípio da legalidade abrange toda Administração Pública:

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. [...] Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim.”

Nesse sentido, o princípio da legalidade traz a essência da Administração Pública em seu cerne, sendo que seus atos deverão ser sempre regulados pela lei.

Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade corresponde à aplicação da lei sem o favorecimento de ninguém, mas sim, que acolha e atenda ao escopo legal.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,¹⁷ o princípio da impessoalidade estaria embasado na finalidade pública:

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o inte-

resse público que tem que nortear o seu comportamento. [...] No segundo sentido, o princípio significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato.

O dirigente tem que considerar o que a sociedade deseja e não o seu interesse particular, bem como não deve beneficiar alguns.

Princípio da moralidade

No que se refere ao princípio da moralidade, a prevalência deve ser quanto ao seu desempenho perante a comunidade, ou seja, o agente público é obrigado a agir de forma justa e razoável.

Para Odete Medauar,¹⁸ o princípio da moralidade não é de fácil entendimento:

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. [...] A Constituição Federal de 1988, além de mencionar a moralidade como um dos princípios da Administração, aponta instrumentos para sancionar sua inobservância.

É determinado pela vontade do administrador, pois as regras de conduta são determinadas por lei, mas nem sempre são seguidas.

Celso Ribeiro Bastos¹⁹ assevera sobre o princípio da moralidade administrativa:

Em primeiro lugar, a ideia de que a moralidade é gratuita, isto é, o comportamento moral é cumprido por simples reverência à moralidade e não por interesse. Já o direito contenta-se com a mera conformidade da ação à lei, sem qualquer perquirição sobre os motivos ou interesses que levaram o agente a atuar. Outro ponto tido por diferencial é o que diz que a moral tem o seu foro de atuação na intimidade da pessoa, enquanto a exterioridade é a marca da legislação jurídica, que só vai interessar-se pela adesão exterior às leis vigentes, não levando em conta qual tenha sido a intenção do agente.

Nos dias atuais, agir contra os preceitos morais administrativos são acontecimentos muito frequentes entre os governantes.

Princípio da publicidade

O princípio da publicidade serve para que a sociedade tenha conhecimento – e certo controle – dos atos praticados pelos administradores.

Alexandre de Moraes²⁰ comenta que o princípio da publicidade evita dissabores:

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação dos atos

públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

O interesse público deve imperar quando se tratar do princípio da publicidade.

Princípio da eficiência

Foi com a Emenda Constitucional n. 19/98 que o princípio da eficiência passou a fazer parte dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Esse princípio demonstra que os administradores devem ser eficientes nos seus encargos:²¹

Esse princípio consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades; numa palavra, que pratiquem a boa administração, de que falam os publicistas italianos. Nos Estados burocrático-cartoriais, o princípio da eficiência configura um brado de alerta, uma advertência mesmo, contra os vícios da máquina administrativa, sabidamente tendente a privilegiar-se, na medida em que se sobrevaloriza os meios, em que, afinal, ela consiste, sacrificando os fins, em razão e a serviço dos quais vem a ser instituída.

A ênfase deste princípio fica na eficiência e na efetivação dos atos por parte dos administradores, mas, ao mesmo tempo, esse não poderá passar por cima do princípio da legalidade.

Princípios implícitos da Administração Pública

Além dos princípios constitucionais expressos da Administração Pública, há também os princípios constitucionais implícitos.

Existem vários princípios constitucionais implícitos que dão seguimento à Administração Pública, mas os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da autotutela serão aqui descritos, pela justificação do tema proposto.

Segundo Luiz Alberto David Araújo,²² o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado responde:

Coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente a colidir. Com fundamento neste princípio é que se estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da Administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade.

Quando o Estado, por meio de suas atividades, pratica alguns atos,

esses deverão seguir os interesses públicos e não os interesses privados.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro,²³ confere o conceito do princípio da autotutela como:

Enquanto pela tutela a Administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. É uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei; cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade.

O princípio da autotutela corresponde ao poder que a Administração Pública tem de controlar seus próprios atos, revogando-os quando necessário.

Alcance dos atos administrativos frente aos princípios constitucionais

Inicialmente, faz-se necessário entender as formas de controle dos atos administrativos e as de extinção dos atos administrativos, para posterior fundamentação deste capítulo.

A expressão controle pode ser definida como uma forma de redução do poder, e uma determinação da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem.²⁴

Vários princípios constitucionais da Administração Pública servem de controle dos atos administrativos. “A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.²⁵

E o princípio da Administração Pública, que será observado inicialmente, é o da legalidade.

Como a essência do próprio princípio da legalidade é de que a Administração somente poderá agir em conformidade com a lei, assim:

É natural que a Administração Pública não possa ir além da competência e dos limites traçados pelas normas pertinentes a cada caso ou situação que se lhe apresente. [...] Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal ou que exceda o âmbito demarcado pela lei é injurídica e expõe-se à anulação. É a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.²⁶

Dessa forma, agindo em conformidade com a lei, a Administração Pública já demonstra uma forma de controlar seus atos.

Assim, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,²⁷ o controle dos atos da Administração Pública podem partir do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e da própria Administração Pública.

O controle da Administração Pública como se observou pode partir dos

três poderes e, dessa forma, podem ser interno e externo.

O controle interno é aquele em que são precedidos por órgãos da própria Administração, e será externo quando feito por órgãos estranhos à Administração. Já o controle interno (administrativo) consiste no poder-dever da Administração, no qual os órgãos superiores controlam os inferiores.²⁸

O controle dos atos administrativos é uma forma de poder-dever:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos. Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.²⁹

Portanto, seguindo as bases dos princípios norteadores da Administração Pública já estarão sendo controlados os seus atos.

Revogação e anulação dos atos administrativos

Os atos administrativos são suprimidos por vários motivos e de muitas formas, mas a revogação e anulação são as que mais importam.

Para Celso Spitzcovsky,³⁰ as formas de extinção dos atos administrativos é uma forma de controle dos atos.

Os modos de desfazimento e invalidação dos atos administrativos são a revogação e a anulação.

Hely Lopes Meirelles³¹ comenta que a Administração pode revogar e anular seus próprios atos, enquanto que o Judiciário somente pode anular:

Isso porque a revogação é o desfazimento do ato por motivo de conveniência ou oportunidade da Administração, ao passo que a anulação é a invalidação por motivo de ilegalidade do ato administrativo. Um ato inoportuno ou inconveniente só pode ser revogado pela própria Administração, mas um ato ilegal pode ser anulado, tanto pela Administração como pelo Judiciário.

Nessa acepção, a revogação e a anulação do ato administrativo parte da própria Administração.

Revogação e anulação podem ser consideradas:

Revogação é a supressão de um ato discricionário legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência. Toda revogação pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal ou ilegítimo não ensejará revogação mas,

sim, anulação. A revogação funda-se no poder discricionário de que dispõe a Administração para rever sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos. Essa faculdade revogadora é reconhecida e atribuída ao Poder Público, como implícita na função administrativa. É, ao nosso ver, uma justiça interna, através da qual a Administração ajuíza da conveniência, oportunidade e razoabilidade de seus próprios atos, para mantê-los ou invalidá-los segundo as exigências do interesse público, sem necessidade do contraditório.³²

Seguindo esse raciocínio, o princípio da autotutela é uma forma interna de controlar os atos da Administração Pública.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,³³ o poder da autotutela serve de controle, conforme:

[...] o controle sobre os órgãos da Administração Direta é um controle interno e decorre do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

Nesse sentido, o poder aferido à Administração Pública é observado nas súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Súmulas n. 346 e 473 do STF e a autotutela

As súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal decorrem do princípio da autotutela, como já visto.

Após vários julgados, o Supremo Tribunal Federal, editou a súmula

n. 346, em 13 de dezembro de 1963. A súmula n. 346 do Supremo Tribunal Federal impera o poder de invalidar os seus atos: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.³⁴

E em 3 de dezembro de 1969 publicou a súmula n. 473,³⁵ que se refere à anulação e à revogação dos atos administrativos:

A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem 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.

Essas súmulas servem para conter os atos da Administração Pública que são contrários à lei.

As súmulas têm a força de rever os seus próprios atos em virtude de vícios ou por motivo de conveniência e oportunidade, permitindo o controle jurisdicional.³⁶

Assim, as súmulas n. 346 e 473 do STF servem como instrumento de controle administrativo.

Hely Lopes Meirelles³⁷ fala a respeito do controle administrativo feita pelas súmulas n. 346 e 473 do STF:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização,

pelo quê é um controle de legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados. Daí por que o STF expediu as Súmulas n. 346 e 473 [...].

Portanto, fica claro o poder-dever de autotutela que a Administração Pública alcançou após o STF expedir tais súmulas, demonstrando, assim, uma forma de controle interno.

Após a adoção dessas súmulas pelo Supremo Tribunal Federal, foi criada, inicialmente, a lei 8.112/90,³⁸ a qual, em seu artigo 114, dispõe: “A administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade.”

E mais tarde, em 29 de janeiro de 1999, foi editada a lei n. 9.784, que trazia em seu artigo 53 o seguimento da súmula n. 473 do STF:³⁹

A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Essa referida lei corresponde a Lei do Processo Administrativo no âmbito Federal.

Tudo isso corresponde ao poder-dever de autotutela da Administração Pública conferido pelas forças sumulares.

Relação dos princípios constitucionais com as súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal

As súmulas n. 346 e 473, do Supremo Tribunal Federal, como já visto, permitem a anulação pela própria Administração Pública dos atos contrários à lei.

Edimur Ferreira de Faria⁴⁰ comenta que a súmula n. 473 tem o condão de retirar de circulação o ato nulo ou anulável:

Em princípio, e nos termos das referidas súmulas, a Administração Pública, constatando vício ou a inconveniência do ato, poderia, de ofício ou a requerimento, promover a retirada dele, unilateralmente, mediante justificativa ou motivação comprobatória da situação do ato ensejadora da medida radical. O Judiciário, entretanto, vem entendendo, principalmente depois da edição da Constituição da República de 1988, que, por força do preceito nela contido, torna-se indispensável a observância de processo administrativo próprio, em virtude da exigência do devido processo legal por determinação constitucional. [...] Reforça o comando do texto transcrito acima a norma contida no inciso LV do art. 5º da Lei Maior: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes”.

Assim fica claro que o processo administrativo próprio deve ser observado nos casos dos atos administrativos eivados de vício, e que o papel dos

princípios constitucionais administrativos é de fundamental apreciação.

Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho⁴¹ faz a relação entre as súmulas n. 346 e 473 do STF e os princípios constitucionais:

Não vale o argumento de que o enunciado da Súmula 473 do STF autoriza a anulação pela própria Administração dos atos administrativos defeituosos. O princípio ali enunciado não importa desnecessidade de processo administrativo, exigência inafastável em vista do art. 5º, LIV e LV, da CF/88. Como afirmou o próprio STJ, “A motivação do ato e o devido processo legal, favorecendo a ampla defesa são garantias constitucionais (arts. 5º, LV e 93, X, da CF)” (RMS 5.478-RJ, Rel. Min., MILTON LUIZ PEREIRA). Em outra oportunidade, o mesmo STJ assinalou que, “Na aplicação das Súmulas 346 e 473 do STF, tanto a Suprema Corte, quanto este STJ, têm adotado com cautela, a orientação jurisprudencial inserida nos seus enunciados, firmando entendimento no sentido de que o Poder de a Administração Pública anular ou revogar os seus próprios atos não é tão absoluto, como às vezes se supõe, eis que, em determinadas hipóteses, hão de ser inevitavelmente observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Isso para que não se venha a fomentar a prática de ato arbitrário ou a permitir o desfazimento de situações regularmente constituídas, sem a observância do devido processo legal ou do processo administrativo, quando cabível”.

Apesar das súmulas não se manifestarem quanto ao princípio do contraditório e da ampla defesa esses devem ser observados, justificado pela garantia do devido processo legal, após instauração de processo administrativo.

Considerações finais

Este artigo pretendeu relatar os princípios constitucionais e administrativos relacionados com as súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Após a edição de tais súmulas e a adoção pela lei n. 9.784/99, do processo administrativo, em seu artigo 53, foi possibilitada a retirada dos atos contaminados pelo vício da legalidade.

Depois de ocorrida a promulgação da Constituição Federal em 1988, os princípios nessa revelados passaram a ter maior influência no meio jurídico, alcançando até as normas específicas. Como ficou evidenciado na legislação que serve de parâmetro para o direito administrativo, estabelecendo princípios específicos à Administração Pública.

Assim, a essência principiológica trouxe vários fundamentos para o ordenamento jurídico positivado, o que pelas regras há a determinação da obediência clara e total, quando se trata de princípios a ponderação é a premissa maior.

Portanto, este artigo buscou relatar os princípios constitucionais e os princípios constitucionais da Administração Pública, nas quais se vinculam o desempenho dos operadores do Direito.

Finalmente, o arcabouço principiológico constitucional foi mencionado como forma de equilíbrio no mo-

mento da revogação e da anulação dos atos administrativos, mencionados nas súmulas 346 e 473 do STF. Nesse seguimento, o controle interno administrativo foi fundamentado pelo poder de autotutela, podendo anular seus próprios atos quando ilegais ou revogá-los quando inconvenientes ou inoportunos.

Seguindo esse entendimento, resta claro que o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de maneira árdua, ao tratar de esferas individuais a favor de instauração de processo administrativo, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos do artigo 5, LV, da Constituição Federal de 1988.

Deste modo, seguindo os preceitos sumulares do Supremo Tribunal Federal, os atos dotados de efeito concreto (individualizado) devem ter instaurado processo administrativo, para que seja devidamente respeitada a Carta Magna e alcançado o contraditório e a ampla defesa.

Guardianship the principle of public administration in the light of precedents 346 and 473 of STF with emphasis on the principles of contradictory and wide defence

Abstract

This monograph is grounded in actions taken by the Administration and its annulment and nullity ensuring the application of constitutional principles, and in particular the principle of contradictory and full defense, while administrative autotutela prevail. The aim of this paper is to address constitutional principles and the specifics of public administration in the implementation of their actions, involving the revocation and cancellation thereof that must prevail where the legislation is constitutional. The research method presented in the work will be deductible. Since it will be used for the purpose of studying the constitutional principles first, after the basic principles of public administration and finally the application of constitutional principles before the cancellation or revocation of administrative acts by analyzing the 346 and 473 dockets of the Supreme Court. Finally seek to understand the internal control made by the public, ensuring ample defense and contradictory.

Keywords: Constitutional principles. Principles of public administration. Contradictory. Defense wide.

Notas

- ¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 54.
- ² MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 31.
- ³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 58.
- ⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 62.
- ⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, p. 92.
- ⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 58.
- ⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 60.
- ⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 59.
- ⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, p. 92.
- ¹⁰ WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso de processo civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 66.
- ¹¹ WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso de processo civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 67.
- ¹² BRASIL. *Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 28.
- ¹³ WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso de processo civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 68.
- ¹⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. Rev. e atual. São Paulo: RT, 2003, p. 134.

- ¹⁵ BRASIL. *Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 32.
- ¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 89.
- ¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 66.
- ¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. Rev. e atual. São Paulo: RT, 2003, p. 139.
- ¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 336.
- ²⁰ MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 309.
- ²¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 836.
- ²² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 305.
- ²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 68.
- ²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 879.
- ²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 690.
- ²⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. Rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 790.
- ²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 690.
- ²⁸ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 538.
- ²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 691.
- ³⁰ SPITZCOVCKY, Celso. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2008, p. 129.
- ³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 203.
- ³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 204.
- ³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 693.
- ³⁴ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal do Brasil*. Súmula n. 346. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em: 28 dez. 2011.
- ³⁵ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal do Brasil*. Súmula n. 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 dez. 2011.
- ³⁶ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 538.
- ³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 678.
- ³⁸ BRASIL. *Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 29 dez. 2011.
- ³⁹ BRASIL. *Supremo Tribunal Federal do Brasil*. Súmula n.º 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 28 dez. 2011.
- ⁴⁰ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 538.
- ⁴¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 321.

Referências

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. *Constituição Federal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acesso em: 29 dez. 2011. BRASIL. *Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm> Acesso em: 30 dez. 2011.

_____. *Supremo Tribunal Federal do Brasil*. Súmula n. 346. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400> Acesso em: 28 dez. 2011.

_____. *Supremo Tribunal Federal do Brasil*. Súmula n. 473. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 28 dez. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

SPITZCOVCKY, Celso. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2008.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso de processo civil: teoria geral do processo e processo do conhecimento*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.