

## A coisa julgada administrativa para a Administração Pública

Eduardo Fiorito Pereira\*

O tema gerou durante muito tempo grande controvérsia na doutrina e jurisprudência pátria, entretanto, restou consolidado, em consonância com nossa Carta Política de 1988, que não existe coisa julgada em seu aspecto técnico na esfera do direito administrativo, mas somente na órbita do Poder Judiciário.

A coisa julgada administrativa, desse modo, na esteira do eminente doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, significa tão-somente que determinado assunto foi decidido definitivamente na via administrativa, embora possa sê-lo na via judicial.

Os autores costumam apontar que o instituto tem o sentido de indicar mera irretratabilidade dentro da administração, ou a preclusão da via administrativa para o fim de alterar o que foi decidido por órgãos administrativos.

Entendemos que, muito ainda há o que se discutir e aprofundar, e sobre isso abordaremos pontos de vista que tempera entendimentos que há muito se concretizou, afastada a ousadia de querer esgotar o tema.

É cediço que existem dois grandes sistemas administrativos no direito mundial: o Sistema Inglês e o Sistema Francês.

O sistema administrativo é aquele regime adotado pelo Estado para o controle dos atos administrativos quando surgem controvérsias ou divergências acerca da legalidade ou ilegitimidade dos mesmos, praticados pelo Poder Público.

O sistema Francês, também denominado contencioso administrativo, é aquele em que há uma vedação de conhecimento pelo Poder Judiciário de atos da Administração Pública, ou seja, qualquer litígio que ocorra no seio da Administração Pública será dirimido pelos próprios órgãos de índole administrativa. Nesse sistema, conforme

afirmam Vicente Paulo & Marcelo Alexandrino há uma dualidade de jurisdição: a jurisdição administrativa (formada pelos tribunais de natureza administrativa, com plena jurisdição em matéria administrativa) e a jurisdição comum (formada pelos órgãos do Poder Judiciário, com a competência de resolver os demais litígios). (1)

O sistema Inglês, também denominado de sistema de jurisdição única ou sistema do controle judicial, é aquele adotado no Brasil, em que todos os litígios, administrativos ou não, podem ser dirimidos pelo Poder Judiciário.

Nesse sistema, o Poder Judiciário, seria aquele único competente para dizer o direito no caso concreto conferindo definitividade ao julgado.

Todos os litígios, administrativos ou de caráter privado, são sujeitos à apreciação da Justiça comum, vale dizer, a que é composta de juízes e tribunais que integram o Poder Judiciário.

Esse sistema foi inclusive estabelecido e elevado ao status de cláusula pétrea, estando consubstanciado no art.5º, inciso XXXV da Constituição da República, dispondo, in verbis: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Esse dispositivo traz o conhecido princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional ou do acesso à justiça, que dispõe que inexiste a obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário. Não pode haver esse obstáculo ao princípio do livre acesso ao poder judiciário. (2)

Nessa esteira desses pensamentos, como o ordenamento jurídico pátrio adotou o sistema de jurisdição única, somente poderia existir coisa julgada no âmbito do Poder Judiciário, pois, sempre que o administrado entender que houve lesão a direito seu, poderá recorrer ao Poder Judiciário, antes ou depois de esgotada a via administrativa.

Segundo Alexandre Freitas Câmara (3), a coisa julgada se divide em dois aspectos:

a) coisa julgada formal – a imutabilidade da sentença. Seria comum a todas as sentenças. Quando a sentença se torna irrecorrível ela transita em julgado formando a coisa julgada formal. Tem alcance limitado ao próprio processo onde foi proferida a sentença, impedindo que naquele feito se reabra a discussão já encerrada com o esgotamento dos recursos que podiam ser interpostos.

b) coisa julgada material – a imutabilidade dos seus efeitos. Só poderia se formar nas sentenças de mérito (definitivas). À coisa julgada formal se acrescentaria ainda a imutabilidade dos efeitos da sentença (declaratórios, constitutivos, condenatórios), e a esta imutabilidade dos efeitos é que se daria o nome de coisa julgada material.

Portanto, repise-se, como sempre é possível recorrer ao Judiciário, a "coisa julgada administrativa", ou seja, as questões decididas em processos administrativos, não fechariam as portas para o lesado provocar o Poder Judiciário, para aí sim, dar efeitos de imutabilidade à sua questão fazendo surgir a coisa julgada.

Entretanto, tal entendimento deve ser analisado cum grano salis, pois, esse entendimento há anos sedimentado só serve para analisar sob a ótica do administrado, ou seja, do pólo mais fraco da relação entre o administrado e o ius imperium estatal.

Uma das principais características das relações jurídicas estabelecidas pelo Direito Público é justamente a existência de uma desigualdade jurídica entre os pólos dessas relações. Como o Estado representa a vontade da coletividade, sempre primando pelo interesse público primário ou secundário, deve, em conflito com interesses meramente individuais, sobrepujá-lo, respeitados, evidentemente, os direitos e garantias fundamentais trazidos de forma expressa ou tácita pela Constituição da República.

Portanto, quando o administrado sucumbe em um processo administrativo, em se sentindo lesado em seu direito, pode provocar o Poder Judiciário, para que este confirme ou não o teor de suas irrisignações.

Entretanto, o mesmo não ocorre com a Administração Pública. Quando confere direito ao administrado, reformando ou anulando sua própria decisão, pelo princípio da autotutela, não pode, posteriormente, pelo mesmo ou outro órgão, mesmo que hierarquicamente superior, partir para o Poder Judiciário a fim de que o mesmo reforme ou anule a sua própria decisão, surgindo aí, o que entendemos como coisa julgada administrativa.

Portanto, quando a Administração Pública confere, através de um devido processo administrativo, direito a certa pessoa, não pode posteriormente partir para via jurisdicional no intuito de reformar sua decisão.

Isto ocorre porque, sendo a decisão administrativa de autoria do próprio Poder Público, não seria justo permitir que a despeito de todo poder que lhe é conferido para rever seus atos no âmbito da própria administração, como uma autotutela do Estado, a mesma ainda pudesse recorrer ao Poder Judiciário para anular uma decisão administrativa proferida a favor do administrado.

Caso fosse possível, geraria verdadeira insegurança jurídica do indivíduo, que apesar de ter tido decisão favorável no processo administrativo, verá proposta contra si nova demanda, só que agora perante o judiciário.

Em sendo assim, de nada serviria o processo administrativo, restando reconhecer a impossibilidade da Administração Pública ingressar em juízo para recorrer de uma decisão administrativa, ou seja, reconhecer a existência da coisa julgada administrativa, ou ainda, do efeito vinculante da decisão administrativa para a Administração Pública, independente do ordenamento jurídico estar disciplinado por princípios que consagram direitos como o livre acesso ao judiciário ou a ampla defesa.

Até porque tais princípios consistem nas garantias constitucionais do indivíduo, na segurança do administrado de que seus direitos não serão violados mesmo diante de

todo poder conferido a Administração Pública, como a tríplice função do Estado, já que quem cria e aplica as leis, ao mesmo tempo, julga as lides delas decorrentes.

Os leitores podem estar perguntando, para quê a Administração Pública precisaria partir para o Poder Judiciário, se possui o poder de autotutelar seus próprios interesses, revendo seus próprios atos de ofício. (4)

É nessa linha que não podemos deslembrar dos fenômenos da prescrição e decadência. Além de invocarmos os princípios da estabilização da situação jurídica, da confiança, da segurança jurídica, do ato jurídico perfeito e o do direito adquirido.

Esses institutos e princípios servem para garantir o mínimo de segurança jurídica para a coletividade. É o Estado colocando freios em si próprio com o fito de tentar minimizar os eventuais atos arbitrários, ou no mínimo injustos.

A prescrição é a situação jurídica pela qual o administrado ou a própria Administração perdem o direito de formular pedidos ou firmar manifestações em virtude de não os terem praticado no prazo adequado conferido por lei.

O fundamento da prescrição baseia-se no princípio da segurança e da estabilidade das relações jurídicas.

Seus efeitos para a administração são: 1º) impedir que use o poder de revogar seus próprios atos, tornando definitiva a situação jurídica em favor do administrado; 2º) não permitir que a administração aplique punição a seus servidores após o decurso de certo prazo.

Portanto, em caso de prescrição surge para a administração a denominada coisa julgada administrativa, não podendo mais a Administração Pública rever seus próprios atos, também não podendo recorrer ao Poder Judiciário, tornando-se, pois, imutável a respectiva decisão administrativa em prol do administrado.

Na decadência ocorre a mesma imutabilidade das decisões administrativas, por exemplo, no âmbito tributário, depreende-se facilmente a possibilidade da Fazenda Pública rever seus próprios atos, desde que dentro do prazo decadencial previsto em lei e devidamente motivada. Deixando-se escoar esse lapso temporal a situação jurídica se estabiliza, não podendo mais ser alterada. (5)

No que concerne ao princípio da estabilização das relações jurídicas, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que, mesmo quando haja um direito conferido através de ato ilegal, sem que haja contribuição do administrado beneficiário. E se esse direito já havia sido dado há longo tempo, criando verdadeira confiança de sua legalidade, e incorporação da situação jurídica do administrado, não poderia ser mais retirado.

O tempo transcorrido conferindo verdadeira estabilidade naquele direito, mesmo tendo sido ilegal seu provimento, o mesmo não pode ser retirado face ao prejuízo maior que acarretaria.

Na esteira do pensamento de José dos Santos Carvalho Filho, é certo que a jurisprudência aponta alguns casos em que foram convalidadas situações jurídicas ilegítimas, justificando-se a convalidação pela teoria do fato consumado, isto é, em certas ocasiões melhor seria convalidar o fato do que suprimi-lo da ordem jurídica, hipótese em que o transtorno seria de tal modo expressivo que chegaria ao extremo de ofender o princípio da estabilidade das relações jurídicas.(6)

Decorre, portanto, da citada norma a clara intenção de sobrelevar o princípio da proteção à confiança, de modo que, após 5 anos e desde que tenha havido boa-fé, fica limitado o poder de autotutela administrativa e, em consequência, não mais poderá a Administração suprimir os efeitos favoráveis que o ato produziu para seu destinatário.

Na mesma linha, observa Couto Silva:

"MIGUEL REALE é o único dos nossos autores que analisa com profundidade o tema, no seu mencionado "Revogação e Anulamento do Ato Administrativo" em capítulo que tem por título "Nulidade e Temporalidade". Depois de salientar que "o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia", diz ele que "é mister distinguir duas hipóteses: (a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; (b) a perda pela Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (le bénéfice du préalable)". (7)

Portanto, esse é o tema angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança.

Segundo Karl Larenz, que também vê como aspecto do princípio da segurança jurídica o da confiança:

"O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...)é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica". (8)

À toda evidência que esse princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa-fé.

Portanto, como afirma Miguel Reale sobre a revisão dos atos administrativos:

"Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência

podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convalidar, - como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a médico, - mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do *due process of law*. (...) haverá infração desse ditame fundamental toda vez que, na prática do ato administrativo, por preterido algum dos momentos essenciais à sua ocorrência; porém destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintivas da realidade social tipicamente configurada em lei" (9)

Outra forma de se fechar as portas tanto para o Judiciário quanto para o Poder de Autotutela Administrativa sendo forçoso reconhecer a existência de coisa julgada administrativa ocorre quando o direito adquirido é conferido em decisão oriunda de um processo administrativo, o mesmo ocorrendo com o ato jurídico perfeito.

Segundo Alexandre de Moraes (10), direito adquirido constitui-se num dos recursos de que se vale a Constituição da República para limitar a retroatividade da lei. A utilização da lei em caráter retroativo, em muitos casos, repugna porque fere situações jurídicas que já tinham por consolidadas no tempo, e esta é uma das fontes principais da segurança do homem na terra.

Como por exemplo de direito adquirido após um procedimento administrativo regularmente deflagrado pela Administração Pública é o ato de conceder aposentadoria a um servidor, depois de ter este preenchido lapso temporal legal para a fruição do benefício. Posteriormente, se houver alteração de lei, conferindo para a mesma aposentadoria um lapso temporal maior, não pode a Administração Pública "desapensar" o servidor por decisão própria ou em Juízo.

Ato jurídico perfeito é aquele que se aperfeiçoou, que reuniu todos os elementos necessários a sua formação, debaixo da lei velha. Isto não quer dizer, por si só, que ele encerre em seu bojo um direito adquirido. O princípio constitucional do respeito ao ato jurídico perfeito se aplica às leis de ordem pública.

A formação dos atos administrativos representa um processo que vai definindo os elementos que o compõe. A perfeição significa que o ato consumou-se.

O ato administrativo perfeito assume a garantia atribuída ao ato jurídico perfeito, impedindo seja atingido por efeito retroativo da lei.

---

Conclusão

Com efeito, sem a pretensão de esgotar o assunto objeto do presente estudo, mas apenas no intuito de fomentar reflexões sobre o tema, pode-se concluir que:

Nosso ordenamento jurídico pátrio adotou o sistema da jurisdição única em que qualquer controvérsia pode ser dirimida pelo administrado provocando o Poder Judiciário, existindo anteriormente ou não um processo administrativo.

Entretanto, somente o administrado pode utilizar-se das vias judiciais para rever atos administrativos, pois a Administração Pública possui o poder da Autotutela podendo rever de ofício seus atos conforme entenda que o anterior não atendia ao interesse público.

Mas como esse poder de autotutela não é ilimitado, encontrando anteparo na prescrição e decadência; bem como nos princípios da segurança jurídica, da confiança, da estabilização das relações jurídicas, no ato jurídico perfeito e no direito adquirido, a Administração Pública não poderá revê-los, tornando-se assim imutáveis.

Nesses casos como a Administração Pública não pode partir para o Judiciário nem rever suas próprias decisões, tais decisões, em prol dos administrados, tomadas em processo administrativo, estão protegidas pelo manto da coisa julgada administrativa, tornando-se definitivamente imutáveis.

---

## NOTAS

(1) (Direito Administrativo, Ed. Impetus. 13ª Edição. 2007, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, p.5)

(2) Direito Constitucional ALEXANDRE DE MORAES, Ed. Atlas. 2006

(3) Lições de Direito Processual Civil 2006 Vol.1 - Alexandre Freitas Câmara

(4) princípio da autotutela – é corolário do princípio da legalidade, onde a administração tem o dever de consertar seus erros. (súmulas 346 e 473 do STF). Envolve dois aspectos: a) aspectos de legalidade, em relação aos quais a Administração, de ofício, procede à revisão de atos ilegais; e b) aspectos de mérito, em que reexamina atos anteriores quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção ou desfazimento

(5) decadência ocorre em fatos jurídicos através dos quais a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade das relações jurídicas. Art.54 da lei 9784/99: "O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé".

(6) Manual de Direito Administrativo - 14ª Edição, 2005. Ed. Lumen Juris. Carvalho Filho, José dos Santos.

(7) (COUTO E SILVA, Altamiro do. Os princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V.18, nº 46, 1988, p.11-29).

(8) (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri, Civitas, 1985, p. 91).

(9) (Miguel Reale, Revogação e anulamento do ato administrativo, 2ª Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1980).

(10) Direito Constitucional ALEXANDRE DE MORAES, Ed. Atlas. 2006

---

Bibliografia:

(1) ALEXANDRINO Marcelo e PAULO, Vicente, Direito Administrativo, Ed. Impetus. 13ª Edição. 2007., p.5)

(2) DE MORAES, Alexandre, Direito Constitucional, Ed. Atlas. 2006

(3) CÂMARA, Alexandre Freitas, Lições de Direito Processual Civil 2006 Vol.1;

(4) CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 14ª Edição. 2005, Ed. Lumen Juris;

(5) COUTO E SILVA, Altamiro do. Os princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V.18, nº 46, 1988, p.11-29).

(6) REALE, Miguel, Revogação e anulamento do ato administrativo, 2ª Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1980.

\* Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10959>> Acesso em: 15ago. 2008.