



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CASA CIVIL - CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E ARQUIVO

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR - 2002

Este produto reúne todos os Despachos Normativos do Governador do Estado de São Paulo publicados no Diário Oficial, no ano de 2002.

É importante observar que os textos foram digitados conforme publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Equipe da Biblioteca da Casa Civil



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA
DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (2002)

SUMÁRIO

[Clique no ato para ver a íntegra](#)

DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 19-11-2002	3
DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 19-11-2002 (PUBLICADO NOVAMENTE).....	4



DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 19-11-2002

Assunto: Pensão Especial; Revolução Constitucionalista de 1932.

ATENÇÃO: O Despacho Normativo do Governador, de 19-11-2002, publicado em 20-11-2002 está incompleto (a parte inicial não foi publicada), e por isso publicado novamente no dia 21-11-2002. A correção está na sequência.

DOE, Seção I, 20/11/2002, p. 6



DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 19-11-2002 (PUBLICADO NOVAMENTE)

Assunto: Pensão Especial; Revolução Constitucionalista de 1932.

No processo SAMSP-4.275-98, em que é interessado João Ferreira da Costa: "Diante dos elementos de instrução que constam dos presentes autos, em que se cogita da anulação da concessão de pensão especial assegurada aos participantes da Revolução de 32, adotando como razões de decidir os fundamentos expostos em aditamento ao Parecer 273-2000 da Assessoria Jurídica do Governo e na manifestação do Procurador Geral do Estado, DECIDO, EM CARÁTER NORMATIVO, que o prazo decadencial decenário estipulado no art. 10, I, da LE 10.177-98, aplica-se aos atos administrativos praticados anteriormente à sua entrada em vigor e deve ser contado sempre a partir da vigência do mencionado diploma legal, respeitando-se o prazo vintenário que, precedentemente, constituía limite ao exercício da autotutela administrativa em matéria de nulidade, cabendo aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta Estadual a observância do entendimento ora assentado."

Despacho do Procurador do Estado Assessor, de 17-3-2000

No processo SAMSP-4.275-98 - Parecer 273-2000, em que é interessado João Ferreira da Costa:

"1. Por intermédio da petição de fl. 33, Maria José Costa, RG 10.765.686, por sua procuradora, regularmente constituída, juntando os documentos de fls. 34/41, complementados à fl. 54, requereu a transferência da pensão mensal anteriormente concedida ao seu finado marido, João Ferreira da Costa, na qualidade de participante do Movimento Constitucionalista de 1932, nos termos da Lei 3.988-83.

2. Como decorrência das diligências solicitadas pela Coordenadora da Comissão Especial da Revolução Constitucionalista de 1932 - Lei 1.890-89, às fls. 56 e 57, vieram para os autos os ofícios de fls. 58 e 59.

3. Submetido o pleito a exame da supracitada Comissão, a autora do relatório de fls. 60/65 propôs o seu indeferimento e a anulação da decisão governamental, publicada no D.O. de 25-1-83, que concedeu o benefício ao de cujus, João Ferreira da Costa, posicionamento esse que não mereceu o aval dos demais membros, nos termos do voto divergente de fls. 66/68 e manifestação de fl. 69, alegando, em suma, que a decisão administrativa não poderia ser revista, eis que ultrapassado o prazo de 10 anos a que alude o art. 10, I, da LE 10.177-98.

4. A Consultoria Jurídica da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica prolatou, então, o parecer de fls. 70/76, propondo diligências que, entretanto, não foram acolhidas pela Procuradora do Estado Chefe do órgão, conforme aditamento de fls. 77/79, por entender, também, que a medida não poderia ser revista, nos termos da LE 10.117-98. Na ocasião, porém, suscitou divergência entre esse entendimento e a manifestação proveniente do Procurador do Estado Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica do Governo, nos autos do processo SPS-28.920-79, motivo pelo qual solicitou a oitiva da Procuradoria Administrativa, ex vi do disposto no art. 21, I, da LC 478-86.

5. A Procuradoria Administrativa emitiu o Parecer PA-3-288-99, entendendo, em suma, a impossibilidade de revisão do ato administrativo, aplicando-se, à hipótese, o disposto no art. 10, I, da Lei 10.177-98, que estabelece o prazo máximo de 10 anos para a anulação do ato pela própria Administração, aduzindo, ainda, que a contagem deverá ter início a partir da data do ato, mesmo que anterior à vigência da lei, sem prejuízo do socorro à via judicial, enquanto não esgotado o prazo prescricional (fls. 82/98).

6. Semelhante entendimento recebeu a chancela tanto da Subprocuradora Geral do Estado - Área da Consultoria como do Procurador Geral do Estado (cf. fls. 99/100 e 101).

7. Por solicitação da Assessoria Técnica do Governo - ATG, vêm os autos a esta Assessoria Jurídica do Governo.

Opino.



8. Em que pese meu posicionamento sobre a impropriedade técnica em utilizar-se a expressão prescrição para definir fatos à margem de procedimentos judiciais, na verdade o termo tem sido utilizado, de costume, com a conotação de transcurso do tempo em inúmeras oportunidades, inclusive, no âmbito do Direito Administrativo, por meio da chamada prescrição administrativa.

9. Como acentua Maria Sylvia Zanella Di Pietro "em diferentes sentidos costuma-se falar em prescrição administrativa: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas ..."¹.

10. Embora cediço o dever da Administração de anular os seus próprios atos lastreada em razões de legitimidade ou legalidade, cuja declaração acarreta efeitos ex tunc, divergem os administrativistas acerca do prazo para fazê-lo.

11. Para alguns, a ilegalidade do ato administrativo poderá ser argüida a qualquer tempo.

12. Diz Odete Medauar: " No direito pátrio, em princípio, o ato administrativo ilegal pode ser anulado em qualquer época. Embora alguns considerem iníqua tal regra, pela pendência da situação, lembre-se que decorre do princípio da legalidade, consagrado pela Constituição Federal. Limitação temporal ao poder de anular deve estar prevista de modo explícito e não presumido ou deduzido de prazos prescricionais fixados para outros âmbitos. Entendimento diverso traz subjacente incentivo à prática de ilegalidade, ante a possibilidade de ser consolidada pela prescrição. Desse modo, o princípio, encontra exceção nas hipóteses em que a norma, em determinado assunto, fixa prazo para anular. É possível, ainda, que o longo fluir do tempo sacramente efeitos, gerando situações consolidadas; em tais casos, vários preceitos jurídicos podem respaldar a manutenção do ato, a ser decidida caso a caso, ante as circunstâncias que envolvem cada um: segurança e certeza das relações jurídicas, boa fé de terceiros, ausência de dolo do interessado. Não há que se invocar direito adquirido ante atos dotados de ilegalidade: a Súmula 473 claramente menciona que de tais atos não se originam direitos."²

13. Régis Fernandes de Oliveira, após discordar do posicionamento daqueles que acerca do tema distinguem os atos nulos dos anuláveis, conclui que "... a matéria de prescrição deve ser analisada à vista do sujeito que pode pleitear a decretação de sua invalidade. Se se cuida do administrado, temos o prazo de cinco (5) anos, pouco importando tratar-se de ato nulo ou anulável (se se pretende adotar a terminologia), isto porque está expresso no art. 1º do Dec. 20.910-32 que todo e qualquer direito contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos. Demais, a ação para pleitear a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público prescreve em cinco anos (art. 21 da Lei 4.717-65).

Em sendo assim, tem-se uma primeira conclusão e, por via de consequência, impossibilidade do oferecimento de qualquer distinção de que, seja nulo ou anulável, o prazo para que o administrado venha postular qualquer direito seu, ou lesivo ao patrimônio público, prescreve em cinco anos. De outro lado, com relação ao próprio Poder Público, temos, em princípio, que não há prazo para que se reconheça a invalidação de qualquer ato, pouco importando se nulo ou anulável. Se se pretende que o sistema normativo ou até o ordenamento jurídico inadmita lacunas, pode-se recolher a norma consubstanciada no texto do Código Civil, que prevê o prazo de vinte anos para a prescrição dos direitos pessoais (art. 178 do Código Civil). De tal posição se discorda. O sistema normativo tem lacunas, entendidas estas como uma inadequação entre o sistema normativo e as realidades empíricas. Surgido um problema não previsto, o jurista afasta-se do sistema normativo, pesquisando topicamente a questão, discutindo-a e chegando a uma solução. Esta, evidentemente, deverá estar qualificada juridicamente. Apenas assim terá validade ..."³.

14. Para outros, o prazo prescricional de invalidação do ato administrativo é de 5 anos, embasando-se, para tanto, no Dec. 20.910-32.

15. Nesse diapasão, Lúcia Valle Figueiredo: "Temos afirmado que as situações jamais são de "mão única". Assim como as ações contra a Administração Pública devem respeitar o prazo prescricional de cinco anos, também entendemos que a invalidação do ato não se possa dar em prazo maior."⁴



16. Era o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁵, ao qual se filia Maria Sylvania Zanella Di Pietro: "...

ficamos com a posição dos que, como Hely Lopes Meirelles, entendem que, no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em cinco anos, nos termos do Dec. 20.910. Quando se trata de direito oponível à Administração, não se aplicam os prazos do direito comum, mas esse prazo específico aplicável à Fazenda Pública; apenas em se tratando de direitos de natureza real é que prevalecem os prazos previstos no Código Civil, conforme entendimento da jurisprudência ..."⁶

17. Em artigo publicado sob o título Prescrição Quinquenária da Pretensão Anulatória da Administração Pública com Relação a seus Atos Administrativos, Almiro do Couto e Silva, demonstra que a partir da vigência da Lei da Ação Popular (Lei 4.717-65) o prazo prescricional para a invalidação dos seus atos por parte da Administração Pública é de cinco anos, aduzindo: "... por interpretação extensiva da regra do art. 21 da Lei da Ação Popular, ou por analogia, a fim de que se preserve a harmonia do sistema, mantendo-o como um todo tanto quanto possível coerente, lógico e racional, a conclusão necessária será a de que a prescrição de toda e qualquer pretensão que tenha a Administração Pública com relação à invalidação de seus atos administrativos deverá ter o prazo de cinco anos ..."⁷

18. Prestigiosos administrativistas, entretanto, têm adotado o prazo prescricional de 20 anos.

19. Celso Antônio Bandeira de Mello, partindo da divisão bipartite dos atos administrativos nulos e anuláveis, conclui: "A prescrição prevista nos vários ramos do Direito e estabelecida para as ações contra a Fazenda é um princípio acolhido no Direito Positivo brasileiro. Então, parece-nos que, à falta de regra expressa, cabe preencher esta lacuna segundo o critério dominante no Direito Privado, pois as razões, no caso, são da mesma ordem: prazos curtos para a oposição aos atos anuláveis e longos para a impugnação dos nulos. Como o prazo prescricional mais longo no Código Civil é de 20 anos, este será o tempo para prescrição do direito de impugnar os atos nulos. Quanto aos anuláveis, os prazos têm que ser decididos por analogia. Serve de referência, no caso dos vícios de vontade, o prazo de 4 anos previsto no Código Civil ..."⁸

20. Com o advento da Lei 10.177-98, regulando o processo administrativo no âmbito do Estado de São Paulo, a questão do prazo para a invalidação do ato administrativo ficou definida, por intermédio do art. 10, que dispõe:

"Artigo 10 - A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando:

I - ultrapassado o prazo de 10 anos contados de sua produção;

II - da irregularidade não resultar qualquer prejuízo;

III - forem passíveis de convalidação."

21. E o art. 94 das Disposições Finais acrescenta: "Artigo 94 - Esta lei entra em vigor em 120 dias contados da data de sua publicação."

22. Infere-se, portanto, que a Administração estabeleceu limite no tempo para o exercício do seu poder de autotutela, sem qualquer conotação com a prescrição civil ou com os efeitos da ação judicial.

23. Cuida-se de prazo de decadência, que se caracteriza pela extinção do direito em face da inércia da Administração que deixa de exercitá-lo, durante o prazo prefixado para tanto.

24. A questão que se coloca é a de se saber a extensão dessa limitação aos atos nulos pretéritos.

25. É princípio pacífico que, em regra, prevalece o princípio da irretroatividade das leis, ou seja, não têm efeitos pretéritos, só valem para o futuro.

26. Não se confundem, entretanto, o efeito retroativo com o imediato da lei nova.

27. Como dizia, Vicente Ráo: "... uma conceituação mais recente e mais racional abandona as noções de retroatividade e irretroatividade como são entendidas pelas anteriores doutrinas e parte de ponto de vista outro, tal que passamos a expor.

Aquilo que, fundamentalmente, se deve distinguir em matéria de conflitos de leis no tempo, segundo essa doutrina, não é a retroatividade da irretroatividade, mas a retroatividade dos efeitos imediatos da norma jurídica superveniente. Os fatos ou atos pretéritos e seus efeitos realizados sob o império do preceito antigo não podem ser atingidos pelo preceito



novo sem retroatividade, a qual, salvo disposição legal expressa em contrário, é sempre proibida.

Aplica-se o mesmo princípio aos fatos pendentes e respectivos efeitos. Assim, a parte, destes fatos e efeitos, produzida sob o domínio da norma anterior é respeitada pela nova norma jurídica, mas a parte que se verifica sob a vigência desta, a esta fica subordinada. As novas normas relativas aos modos de constituição ou extinção das situações jurídicas não devem atingir a validade ou invalidade dos fatos passados, que se constituíram ou extinguíram, de conformidade com as normas então em vigor. Os efeitos desses fatos, sim, desde que se verifiquem sob a vigência da norma superveniente, por ela são disciplinados, salvo algumas exceções. Retroatividade e efeitos imediatos da nova norma obrigatória são conceitos, pois, que não se confundem: enquanto aquela age sobre o passado, estes tendem a disciplinar o presente e o futuro.”⁹

28. Por efeito imediato da lei, preceitua, José Eduardo Martins Cardozo: “... se deve entender aquele que atinge fatos e situações no exato momento temporal em que entra esta em vigor, não importando juridicamente se tais fatos e situações remontam ou não no seu nascimento a um antigo diploma legislativo por esta nova lei substituído ...”¹⁰.

29. R. Limongi França ao dissertar sobre o tema, citando Roubier, acentua: “... a base fundamental da ciência do conflito das leis, no tempo, é a distinção entre efeito retroativo e efeito imediato”, acrescentando, a seguir, que o primeiro “é a aplicação no passado” o outro “a aplicação no presente.” A questão se coloca sobretudo à face dos facta pendentia, pois com relação aos facta praeterita sempre haveria retroatividade, ao passo que relativamente aos facta futura não há retroatividade possível. Ora, quanto aos primeiros “é preciso estabelecer uma separação entre as partes anteriores à data da mudança da legislação, que não poderia ser atingida sem retroatividade, e as partes posteriores, em relação às quais a lei nova, se se lhes deve aplicar, não terá senão um efeito imediato”. Portanto, quando o legislador declara que a lei em vigor “terá efeito imediato” com isso determina que a lei nova, em princípio, se aplica tanto aos facta futura, como às “partes posteriores” dos facta pendentia ...”¹¹.

30. No caso, à míngua de disposição legal expressa a respeito, aplicava-se, via analogia, o prazo prescricional de vinte anos, previsto no Código Civil para as ações pessoais, com relação à desconstituição dos atos administrativos nulos.

31. O novo diploma legal veio a preencher semelhante lacuna, fixando, para tanto, o prazo de dez anos, que no meu entender tem aplicação imediata em relação àqueles atos praticados anteriormente, desde que não atingidos pela prescrição vintenária, eis que não esgotados os seus efeitos ou as consequências jurídicas que dos mesmos promanam e se projetam para o futuro.

32. Ao meu sentir seria desarrazoado que para os novos atos se fixasse um período de dez anos enquanto que, para os anteriores, se continuasse a invocar a indigitada prescrição vintenária que, reafirme-se, embasada em mera construção doutrinária.

33. Aliás, por motivo de coerência, não se pode olvidar ser princípio pacífico que a lei nova que abrevia o prazo prescricional anteriormente estabelecido se aplica à prescrição em curso.

34. A propósito, permito-me transcrever trecho extraído do acórdão prolatado nos Embargos Infringentes 21.854, inserido na obra “Jurisprudência da Irretroatividade e do Direito Adquirido”, de autoria de R. Limongi França:

“.....

Daí resulta - observa Bento de Faria - que a lei nova, sem ter influência sobre a prescrição consumada, deve vigorar, quer quando declara imprescritível o que anteriormente era passível de prescrever, tornando assim impossível a prescrição começada, quer quando institui um prazo prescricional inexistente, ou estabelece novos casos de interrupção ou de suspensão. Há de, pois, regular todas as prescrições em curso, desde que, não se tendo verificado ainda uma situação concreta, o prescribente poderia alegar, unicamente, a simples esperança de realizar certo direito, mas não a realidade de algum já adquirido ... Por não constituir direito que deva ser respeitado como adquirido, o prazo da prescrição pode ser abreviado ou alongado por lei posterior” (Aplicação e Retroatividade da Lei, 69 e 71).



Ao que acrescenta Carpenter - "Esse princípio é incontestável, é inconcusso, e a consequência que se deduz dele é que, estando em curso uma prescrição e vindo uma lei nova que modifique o prazo da prescrição, encurtando-o ou prolongando-o, a prescrição se completará, não na conformidade da lei velha, mas sim na conformidade da lei nova" (In Manual do Código Civil, pág. 596).

.....¹²

35. À evidência que, como bem salientado no Parecer PA-3-288-99, poderá a Administração valer-se da prescrição longi temporis (vinte anos), para buscar a invalidação do ato na esfera judicial.

É o parecer."

Despacho do Procurador do Estado Assessor-Chefe, de 17-3-2000

No processo SAMSP-4.275-98, em que é interessado João Ferreira da Costa: "Trata-se de pedido de transferência de pensão especial formulado por viúva de ex-combatente do Movimento Constitucionalista de 32, a quem, anteriormente, houvera sido deferido igual benefício.

Como é sabido, nas hipóteses de pedidos de transferência de pensão a viúva, companheira ou dependentes, vêm a Comissão Especial da Revolução de 32, em consonância com orientação superior (fls. 28/29), procedendo ao reexame da prova de participação no evento, tornando sem efeito o ato concessivo inicial, se for o caso, com o que fica prejudicado o pedido de transferência subsequente.

Na espécie, manifestou-se a Comissão Especial, por maioria de votos, pela anulação do ato de concessão de pensão a João Ferreira da Costa, que remonta a 25-1-83, por entender insuficiente a prova de sua participação voluntária ao lado dos insurretos, considerando, ademais, haver indícios de que teria ele deixado de acompanhar os integrantes do 5º Regimento de Infantaria de Lorena, do Exército Brasileiro, que aderiu ao movimento paulista.

Assim sendo, restaria prejudicado o pleito da viúva do suposto ex-combatente, Maria José Costa.

Submetida a matéria à Consultoria Jurídica da Secretaria do Governo e Gestão Estratégica, foi prolatado o Parecer 174-99, reputando necessária a realização de diligências, no sentido de melhor esclarecer os fatos (fls. 70/76). Em aditamento a esse parecer, contudo, a Chefia daquele órgão consultivo suscitou outra questão prejudicial, ao pretender ser inviável, presentemente, a revisão do ato concessivo de pensão, na medida em que teriam decorrido mais de 10 anos desde sua publicação na imprensa oficial e em face da limitação temporal estabelecida pelo art. 10, I, da LE 10.177-98, segundo o qual "a Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando ultrapassado o prazo de 10 anos contado de sua produção" (fls. 77/79).

Diante da divergência constatada entre esse ponto-de-vista e aquele que houvera por mim sido expresso, em aditamento ao Parecer AJG 991-99, alvitrou-se a oitiva da Procuradoria Administrativa da Procuradoria Geral do Estado, que, então, prolatou o Parecer PA-3-288-99, assim ementado:

"ATO ADMINISTRATIVO. INVALIDAÇÃO.

Impossibilidade de a Administração invalidar, por si só, benefício concedido há mais de dez anos. Aplicação da regra do art. 10, I, da Lei 10.177-98, que estabelece prazo máximo para a anulação do ato pela própria Administração. Contagem do prazo a partir da data do ato, ainda que anterior à vigência da lei. Possibilidade, contudo, de requerer a anulação por via judicial, no prazo de prescrição da ação." (Fls. 82/96.)

Esse parecer veio a ser aprovado pelas Chefias da 3ª Subprocuradoria e da própria Procuradoria Administrativa, bem como, na seqüência, pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria e pelo Procurador Geral do Estado (fls. 97/101).

O Parecer AJG 273-2000, ora aditado, perfilhou o entendimento sufragado na manifestação da Procuradoria Geral do Estado, limitando-se a examinar a questão da viabilidade ou não de se anular o ato concessivo de pensão ao finado marido da requerente.

Sucedo, porém, e digo isto antes de abordar a vexata quaestio, que a solução do caso concreto poderia prescindir de um posicionamento final da Administração acerca da



aplicação ou não do disposto no art. 10, I, da LE 10.177-98 à situação exposta nos autos. Com efeito, a despeito da terminologia empregada pelo Legislador infraconstitucional, os pedidos de "transferência" de pensão especial atinentes à Revolução de 32 fundam-se no direito próprio da viúva, companheira ou dependente a idêntico benefício. Não há propriamente uma transferência de direito. O que ocorre é que tanto a pensão devida ao ex-combatente quanto aquela, na sua ausência, devida à viúva, à companheira ou aos dependentes ostentam a mesma causa remota de pedir, qual seja, a participação ativa e voluntária na conflagração. Todavia, cuidando-se de direitos com titulares e com objeto distintos, admite-se perfeitamente a reavaliação da prova por ocasião dos pedidos sucessivos. Em outras palavras, mesmo que não anulado o ato de concessão inicial do benefício, seria admissível o indeferimento de pedidos subseqüentes.

É óbvio, contudo, que a desqualificação da prova de participação na Revolução Constitucionalista, ao ensejo da apreciação de pedido de transferência, deve, normalmente, conduzir à anulação do ato de concessão de pensão ao ex-combatente, o que me leva, agora, a considerar, a questão suscitada no aditamento ao Parecer CJ/SGGE 174-99.

E principio por observar que o douto prolator do Parecer PA-3-288-99 não compreendeu, ao menos em sua inteireza, o entendimento por mim esboçado no aditamento apostado ao Parecer AJG 991-99, certamente porque a matéria foi ali abordada de modo extremamente sucinto. Jamais sustentei que "a limitação imposta à competência de a Administração invalidar seus próprios atos só seria aplicável às situações constituídas a partir do momento da edição da Lei nova". Ao contrário, preconizei, naquela manifestação pretérita, expressamente, a aplicação da LE 10.177-98 às situações constituídas anteriormente à sua entrada em vigor, com a ressalva de que isto só seria possível se, considerado o prazo vintenário anterior, restasse a fluir um período igual ou superior a 10 anos. Esse o real sentido do parágrafo, extraído do aditamento em tela, em que asseverei que "o prazo decadencial estabelecido ex novo há de ser contado a partir da entrada em vigor do referido diploma legal, desde que, obviamente, não seja ultrapassado o limite vintenário anteriormente mencionado".

Estou de pleno acordo com o subscritor do Parecer PA-3-288-99 quando sustenta que o disposto no inc. I do art. 10 da Lei 10.177-98 deve ter efeito imediato. De ordinário, todas as leis em vigor apresentam efeito "imediato e geral", na expressão consagrada do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, efeito imediato que não se confunde, como é cediço, com efeito retroativo. A esse respeito nada há a acrescentar em relação aos excertos doutrinários colacionados pelo Parecer AJG 273-2000 (itens 27, 28 e 29).

Na medida em que a cláusula constitucional de proteção, em face da lei, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, se impõe tanto em relação à eficácia retroativa quanto em relação à eficácia imediata dos atos legislativos (nesse sentido é explícito o art. 6º da LICC), cabe manifestar, outrossim, minha concordância, mais uma vez, com o Parecer PA-3-288-99, quando afirma que não é no citado mandamento constitucional que se pode buscar fundamento para a não aplicação do disposto no inc. I do art. 10 da Lei 10.177-98 à hipótese vertente. Até porque, acrescento, o princípio insculpido no inc. XXXVI do art. 5º da Constituição Federal configura garantia individual oponível ao Poder Público, não importando na inconstitucionalidade de leis que disponham retroativamente em desfavor do Estado.

O que me aparta do entendimento adotado pela Procuradoria Geral do Estado no tocante à interpretação do disposto no art. 10, I, da LE 10.177-98 é a exata compreensão do que implicaria a eficácia imediata, reconhecida à sobredita disposição legal, na espécie.

As situações de anulação de atos administrativos praticados a partir da entrada em vigor do referido diploma legal ou que, praticados anteriormente a esse momento, foram anulados pela Administração ou acabaram resguardados pelo decurso da chamada prescrição vintenária¹ não causam nenhuma dificuldade, porquanto às primeiras se aplicará a lei nova por se tratar de fatos futuros, ao passo que às últimas a novel legislação não se aplicará visto se tratar de fatos passados. O problema está na aplicação do disposto no inc. I do art. 10 da Lei 10.177-98 às situações de prazo vintenário em curso, que, na terminologia do Direito Intertemporal, consubstanciam fatos pendentes.



Na senda da melhor doutrina sobre o tema, bem representada, aliás, pelas lições dos mestres Vicente Ráo e Limongi França transcritas nos itens 27 e 29 do parecer retro, aduz Fernando Noronha, em magnífico artigo intitulado Retroatividade, Eficácia Imediata e Pós-Atividade das Leis: sua Caracterização Correta, como Indispensável para Solução dos Problemas de Direito Intertemporal, publicado no 23 dos "Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política" (São Paulo, RT, ano 6, abril-junho/98, pág. 100):

"... a retroatividade consiste na aplicação de uma norma a pressupostos que já estavam ultimados antes do seu tempo de vigência, com alteração das conseqüências que já haviam sido determinadas pela lei então em vigor. A imediatidade (ou eficácia imediata), como figura privativa do Direito intertemporal, consiste, na aplicação da lei nova a situações jurídicas que já vêm do passado, criando nova regulamentação para os efeitos que se produzirem dali em diante, ou mesmo suprimindo pura e simplesmente essas situações; em ambas as hipóteses, todos os efeitos que tenham sido produzidos no passado permanecem intocados. Nestas hipóteses, as situações jurídicas que não tiverem sido suprimidas passarão a servir de base e, portanto, a integrar novos pressupostos normativos, que produzirão efeitos jurídicos diversos dos passados;

quando tiverem sido suprimidas, obviamente que não mais produzirão efeitos novos." (O destaque em negrito não consta do original.) Aplicando-se essas considerações doutrinárias, assentes há décadas entre nós, à questão referente à incidência do preceituado no inc. I do art. 10 da LE 10.177-98 aos prazos decadenciais² em curso deve ser resolvida do seguinte modo: aplica-se o novo prazo de 10 (anos) a partir da entrada em vigor da lei, respeitando-se a parte do prazo vintenário que já houvera anteriormente fluído.

Destarte, se, por exemplo, já haviam decorrido 7 anos da prática do ato suscetível de anulação, terá, agora, a Administração mais 10 anos (e não 13) para a invalidação do ato na esfera administrativa.

Contudo, se, ao contrário, 13 anos já haviam se passado, não há como reformular o tempo restante (7 anos) a partir do novo comando legal, simplesmente porque o prazo ora estabelecido é superior àquele. Assim, em situações como essa, o efeito imediato cede lugar à pós-atividade ou ultratividade da legislação revogada, não em respeito a um inexistente "direito adquirido" ou para evitar a "surpresa" da Administração, mas simplesmente porque, de outro modo, se alongaria o prazo decadencial originário que se pretendeu reduzir, subvertendo, totalmente, a finalidade da alteração normativa.

A orientação preconizada pela Chefia da Consultoria Jurídica desta Pasta e, sucessivamente, sufragada pela Procuradoria Geral do Estado e pelo Parecer AJG 273-2000, cuja principal conclusão deixo de acolher, embora concorde com a maioria de seus fundamentos, data máxima venia, importaria em emprestar ao disposto no inc. I do art. 10 da LE 10.177-98 efeitos retroativos e não meramente imediatos, porquanto o que se propõe é a aplicação do novo prazo decadencial decenário a partir da data em que veiculado o ato administrativo, mesmo tendo ocorrido anteriormente à entrada em vigor do reportado ato legislativo.

A propósito, é corretíssima a afirmação do ilustre prolator do Parecer PA-3-288-99 de que o Legislador Estadual poderia ter suprimido totalmente o poder de invalidação administrativa (cf. fls. 94/95).

Poderia ter feito, porém não o fez! E, tampouco, não atribuiu eficácia retroativa às suas disposições o que, na matéria em discussão, teria, igualmente, sido perfeitamente possível, já que, repita-se, não há que se preocupar o Legislador em resguardar direitos adquiridos ou atos jurídicos perfeitos que propiciem vantagem exclusivamente ao Poder Público.

Por sinal, se a disposição legal devesse ser entendida como determinante da contagem do prazo de 10 anos a partir da edição do ato, pura e simplesmente, o que fazer com as situações em que, acima desse prazo, mas anteriormente à vigência da Lei 10.177-98, tivesse a Administração anulado atos maculados por vício insanável? Ou aqui, por se tratar de fatos pretéritos, se obstaria a retroação da lei, a mesma retroação que não se impede em relação às partes pretéritas de fatos pendentes ...

Diante do exposto e divergindo do Parecer AJG 273-2000, entendo perfeitamente possível³ na situação delineada nos autos o prosseguimento do feito com vista à eventual anulação



do despacho referido à fl. 8, na parte em que concedeu a João Ferreira da Costa o benefício da pensão mensal assegurado aos participantes ativos da Revolução Constitucionalista de 1932, razão pela qual proponho a devolução dos autos à Comissão Especial para atendimento às diligências alvitadas no Parecer CJ/SGGE 174/99 (fl. 76), apresentando aquele Colegiado relatório complementar, após abrir vista da prova acrescida à interessada, para, querendo, sobre ela se manifestar. Na seqüência, deverão os autos ser encaminhados a esta Assessoria Jurídica para a elaboração de parecer conclusivo, previamente à decisão governamental, nos termos do art. 49, III, do Dec. 44.723, de 23 de fevereiro último.

Previamente, no entanto, é de ser submetida a questão prejudicial ao Governador do Estado, para a prolação de decisão normativa a respeito, uma vez configurada divergência relevante de interpretação de disposição legal aplicável a um grande número de situações de transição entre o regime jurídico anterior da autotutela administrativa, em sede de nulidade, e aquele estabelecido pela LE 10.177-98.

Encaminhem-se os autos à Assessoria Técnica do Governo, para oportuna submissão do expediente ao Chefe do Executivo.

Despacho do Procurador Geral do Estado, de 29-8-2002

No processo SAMSP-4.275-98, em que é interessado João Ferreira da Costa:

"Senhor Governador:

Nos presentes autos, em que se cogita da anulação de pensão especial concedida com fundamento na Lei 1890-78, propôs-se a submissão ao Sr. Governador do Estado, com vista a decisão normativa, de questão prejudicial, referente à contagem do prazo previsto no inc. I, do art. 10, da LE 10.177-98, para anulação, pela Administração, dos atos administrativos inválidos. O assunto, entretanto, não chegou a ser submetido ao Chefe do Executivo.

O impasse surgiu ante a divergência de entendimento entre a Procuradoria Geral do Estado e a Assessoria Jurídica do Governo, considerando esta que o prazo decadencial estabelecido pela lei nova deve ser contado a partir da entrada em vigor do referido diploma legal, desde que, obviamente, não seja ultrapassado o limite vintenário previsto no Código Civil.

A diretriz então traçada pela PGE, decorrente da aprovação do Parecer PA-3-288-99, era de que o aludido prazo decenário para a Administração anular seus próprios atos deveria ser contado a partir da data da prática do ato, ainda que anterior à vigência da lei.

Esse posicionamento, entretanto, foi posteriormente revisto pela Chefia da Instituição que, manifestando-se sobre o Parecer PA-3-318-2001, fixou a orientação de que o prazo decadencial de dez anos previsto no art. 10, I, da LE 10.177-98 deve ser contado a partir da entrada em vigor dessa lei, desde que não ultrapassado o limite vintenário do Código Civil.

Tal entendimento, reproduzido em parecer emitido pela Subprocuradoria Geral - Área de Consultoria, foi encaminhado por meio de ofício-circular a todas as Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e às demais unidades da Área de Consultoria, às Subprocuradorias Gerais do Contencioso e da Assistência Judiciária e ao Sr. Procurador Instrutor.

Entretanto, a fim de se evitar eventuais divergências, especialmente perante o Poder Judiciário, endosso a manifestação exarada pela Sra. Subprocuradora Geral do Estado - Área de Consultoria e submeto a matéria à superior consideração de Vossa Excelência, com proposta de edição de despacho normativo, nos termos da minuta anexa.

Despacho da Procuradora do Estado Assessora-Chefe, de 2-10-2002

No processo SAMSP-4.275-98, em que é interessado João Ferreira da Costa:

Trata-se de proposta, proveniente do Procurador Geral do Estado, de edição de Despacho Normativo, por parte do Chefe do Executivo, fixando orientação acerca da contagem do prazo previsto no inc. I do art. 10 da LE 10.177-98, para anulação, pela Administração, dos atos administrativos inválidos, nos termos da minuta juntada à fl.133.



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (2002)

A adoção da medida é ato que se insere no âmbito da conveniência e oportunidade do Governador do Estado, a quem deverá ser submetido o assunto, por intermédio da Assessoria Técnica do Governo.

Cumpra-se acrescentar que, caso venha a ser acolhida a proposta em comento, a publicação do aludido Despacho Normativo deverá ser acompanhada de cópia de inteiro teor do Parecer AJG 273-2000 (fls.104/114), do aditamento a ele lançado pela Chefia do órgão às fls.115/124 e da manifestação do Procurador Geral do Estado de fls.131/132.

¹ Direito Administrativo, Ed. Atlas, 1990, pág. 424.

² Direito Administrativo Moderno, Ed. Revista dos Tribunais, 1996, págs. 180/181.

³ Ato Administrativo, Ed. Revista dos Tribunais, 1978, págs. 122/123.

⁴ Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 1994, pág. 148.

⁵ Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 12ª ed., pág. 582.

⁶ In ob. cit., pág. 425.

⁷ Revista de Direito Administrativo, vol. 204, págs. 20/31.

⁸ Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 11ª ed., pág. 346.

⁹ O Direito e a Vida dos Direitos, Ed. Revista dos Tribunais, 3ª ed., vol. I, págs. 336/337.

¹⁰ Da Retroatividade da Lei, Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 281.

¹¹ A Irretroatividade das Leis e o Direito Adquirido, Ed. Revista dos Tribunais, 1982, p. 201/202.

¹² In ob. cit., Ed. Revista dos Tribunais, 1982, pág. 41.

¹ Adoto aqui acerca da limitação temporal do poder da Administração de anular ou de obter judicialmente a anulação de seus próprios atos a posição que vem prevalecendo na jurisprudência administrativa nos últimos anos.

² Trata-se sim de prazo decadencial, como assentado no item 23 do parecer retro: anteriormente à vigência da Lei Estadual 10.177-98 havia um prazo decadencial de 20 anos tanto para a Administração exercer a autotutela e anular os seus próprios atos eivados de vício, quanto para pleitear em Juízo essa anulação, o que por certo não lhe era vedado; atualmente, existe uma bipartição, sendo de 10 anos o prazo para anulação na via administrativa e de 20 anos o prazo para pedir a anulação na via judicial, ambos de natureza decadencial.

³ Desde que respeitado o prazo decadencial restante, que, no caso, é de, aproximadamente, 3 (três) anos e meio: transcorreram cerca de 15 (quinze) anos e meio entre a prática do ato a ser anulado e a entrada em vigor da Lei 10.177-98 e quase 1 (um) ano desta até a presente data.

(Publicado novamente por ter saído com incorreções.)

DOE, Seção I, 21/11/2002, p. 5-6
