ATO ADMINISTRATIVO — ANULAÇÃO

— Ato administrativo, que afeta o direito subjetivo, somente pode ser anulado pela própria administração por violação da lei.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Governo do Distrito Federal *versus* Ivanir Batista e outros
Recurso Extraordinário n.º 84 934 — Relator: Sr. Ministro CUNHA PEIXOTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 31 de agosto de 1976. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Cunha Peixoto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: Ivanir Batista e outros impetraram mandado de segurança contra ato do Governador do Distrito Federal, que declarou nulas as transformações de cargos instituídos pelo Decreto n.º 2 602, de 14.3.1974.

Dizem os impetrantes que, após cumprirem as exigências legais e regulamentares, foram classificados como Técnico em Comunicação Social por ato do Governador do Distrito Federal, ato que, sem maiores esclarecimentos, foi tornado nulo pela autoridade impetrada.

Nas informações, o ilustre Governador do Distrito Federal esclareceu que a anulação do ato praticado por seu antecessor resultou do desrespeito ao inciso III, do art. 11, da Lei n.º 5 920, de 19.9.1973, que determina seja observada "uniformidade de orientação nos trabalhos de elaboração e execução do Plano de Classificação de Cargos", segundo o modelo prefixado pelo órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal. Assim, não tendo a Secretaria da Administração do Distrito Federal mantido os necessários contatos com o DASP, no entender da autoridade impetrada, é nulo o ato do seu antecessor, que classificou os impetrantes como Técnicos em Comunicação Social.

O mandado de segurança foi concedido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em acórdão bem traduzido na ementa seguinte:

"Mandado de Segurança.

Não pode haver mudança de critério subjetivo, em detrimento de direito que se tenha criado em virtude de ato praticado por autoridade anterior à impetrada e lastreado em permissivo legal.

Concede-se a segurança quando não se encontra nulidade no ato que gerou direitos para os impetrantes."

Inconformado, o Distrito Federal interpôs recurso extraordinário, com fundamento na letra *a*, do n.º III, do art. 119 da Constituição Federal, apontando como violados os arts. 13, 108 e 109 da Constituição Federal e o art. 11, n.º III da Lei n.º 5 920, de19.9.1973.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal deferiu o recurso pelo despacho seguinte:

"O Distrito Federal interpôs recurso extraordinário contra a decisão de f. 102, deste Tribunal, sob o fundamento de que a mesma negou vigência ao item III do

art. 11 da Lei n.º 5 920, de 19.9.1973, que atribui à Secretaria de Administração do GDF a incumbência de "manter com o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal os contatos necessários para que haja uniformidade de orientação dos trabalhos de elaboração e execução do Plano de Classificação de Cargos de que trata esta lei, com os de elaboração e execução do Plano previsto na Lei número 5 645, de 10.12.1970".

Como bem pondera o Eminente Relator no *mandamus*, "a lei não especificou a forma pela qual seriam mantidos entendimentos entre a Secretaria de Administração do Distrito Federal e o DASP. Não se pode, portanto, afirmar que o Decreto n.º 2 602, de 14.3.1974, não tenha sido precedido de alguma forma de entendimento com o DASP. Também não se pode presumir que o Governador do Distrito Federal haja praticado ato em flagrante rebeldia para com o DASP. Nas informações se sustenta que o ato do Governador do Distrito Federal, ao classificar os impetrantes, é nulo. A nulidade resultaria da não audiência prévia do DASP. O certo é que a Lei n.º 5 920, de 1973, não tornou obrigatória a consulta do DASP (f. 97).

De fato, a lei não determina, *com a sanção expressa de nulidade*, que o órgão administrativo consulte previamente o DASP, na elaboração e execução do Plano de Classificação de Cargos, assim como não se provou que tais entendimentos não se tenham, de qualquer forma, verificado. Insiste neste ponto o recorrente, nesta fase do processo, quando é absolutamente inviável o reexame de provas (*Súmula n.º 279*). Mas, ainda que a citada lei federal tivesse sido ferida, não justificaria o apelo excepcional, face à *Súmula n.º 280*.

Por ofensa a direito local não teria cabimento o recurso extremo.

Mas o recorrente invoca também dispositivos da Constituição; o art. 13, inciso V, e, especialmente, o art. 109, item I, que atribui a lei federal de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a definição do regime jurídico dos servidores públicos da União, *do Distrito Federal*, e dos Territórios, assim como a forma e as condições de provimento dos cargos públicos respectivos (f. 113)."

O Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, pela Procuradoria-Geral da República, opina no sentido de não ser conhecido o recurso, nos termos do parecer seguinte:

"4. A declaração de invalidade do Decreto n.º 2 602, feita pelo Decreto n.º 2 722, ambos de 1974, está fundada no art. 11, III, da Lei n.º 5 920, de 19.9.1973, e no que consta do processo n.º 18 283, de 1974.

5. O art. 11, III, da Lei n.º 5 920, recomendou à Secretaria de Administração do Distrito Federal a manutenção de contatos com o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, a fim de que se observasse uniformidade de orientação e execução do Plano de Classificação de Cargos com os de elaboração e execução do Plano previsto na Lei n.º 5 645, de 10.12.1970.

6. Não há no dispositivo indicado a exigência de prévia audiência do órgão consultivo, como condição indispensável para a implantação do sistema de Classificação de Cargos, senão mera recomendação, tendente à uniformidade de orientação com o modelo federal, previsto na Lei n.º 5 645, de 1970.

7. Se a Lei não exigia a audiência prévia, o ato Administrativo que dela prescindiu não está contaminado por qualquer vício de ilegalidade, razão por que não se poderia decretar-lhe a invalidade.

8. Nesse sentido a decisão recorrida, concluindo que, não tendo a Lei n.º 5 920, de 1973, tornado obrigatória a consulta ao

DASP, o Senhor Governador do Distrito Federal poderia praticar o ato consubstanciado no Decreto n.º 2 602, de 1974, independentemente da audiência prévia do órgão federal. Além disso, segundo foi acentuado, a Secretaria de Administração promoveu os contatos previstos antes da expedição do Decreto citado.

9. Restaria a motivação remanescente relacionada com "o que consta do processo administrativo n.º 18 283/1974. A nulidade decorreria da resposta do DASP à consulta da Secretaria de Administração do Distrito Federal.

10. Mas, como foi igualmente acentuado pelo v. acórdão impugnado, o DASP, sem apontar qualquer falha na classificação feita pelo Decreto n.º 2 602, de 1974, apenas esclareceu que não estabelecera os critérios definitivos de classificação.

11. Se o ato não contém, também no aspecto material, qualquer ilegitimidade, não se poderia mesmo invalidá-lo sob aquele pretexto. A Lei n.º 5 920, de 1973, não condicionou a implantação do Plano de Classificação de Cargos do Governo do Distrito Federal à prévia elaboração de critérios pelo órgão federal.

12. Embora tenha indicado os art. 13, V, e 108 da Constituição Federal, não demonstra o recorrente em que e de que forma teria o Decreto n.º 2 602, de 1974, contrariado qualquer das regras relativas aos funcionários públicos, estabelecidas na Constituição Federal.

13. Por outro lado, se a Lei n.º 5 920, de 1973, estabeleceu diretrizes para o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil e de suas autarquias, deferindo ao Governo do Distrito Federal a sua implantação, e se o Decreto impugnado em nada contraria esse diploma federal, é evidente que não se deixou de atender ao disposto no art. 109, II, da Constituição Federal."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator): 1. Os recorridos impetraram mandado de segurança contra ato do Governador do Distrito Federal, consubstanciado no Decreto n.º 2 722, de 2.10.1974, que declarou nulas as transformações de cargos realizadas nos termos do Decreto n.º 2 602, de 14.3.1974, pelo qual haviam sido classificados como Técnico em Comunicação Social.

O egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal concedeu a segurança, entendendo não poder a Administração anular ato que afeta situação pessoal, lastreado em permissivo legal, apenas em consideração a alteração de critério subjetivo.

2. Recorre o Governo do Distrito Federal, sustentando violação dos art. 13, 108 e 109 da Constituição Federal e o art. 11, n.º III, da Lei n.º 5 920, de 19.9.1973.

Embora tenha indicado, como violados, os arts. 13, 108 e 109 da Constituição, o recorrente não tentou ao menos justificar em que e de que forma teria o Decreto n.º 2 602/1974 contrariado estes dispositivos, pois o primeiro, depois de proclamar que os Estados se regerão pelas Constituições e Leis que adotarem, acrescenta, no n.º V, que a remuneração máxima dos funcionários não pode ultrapassar a estabelecida em Lei Federal. O segundo estabelece que a Lei Federal estabelecerá o regime jurídico dos Servidores Públicos nas três áreas administrativas e a forma e condições do provimento do cargo. O art. 108 estatui que o disposto na Seção de que ele faz parte aplica-se a todos os funcionários em geral, isto é, da União, dos Estados e dos Municípios.

Ora, o Decreto n.º 2 602/1974 limitou-se a estabelecer a classificação dos funcionários do Distrito Federal, como determina a Lei n.º 5 920/1973. Nada há, neste

decreto, que afronte qualquer dos dispositivos constitucionais invocados, a não ser que o Distrito Federal demonstrasse que, na classificação, os funcionários passaram a ter remuneração maior do que a permitida por Lei Federal. Ora, isto não era possível, já que se tratava de uma classificação e não aumento de vencimentos.

3. A doutrina, realmente, ainda não chegou a fixar um critério definitivo sobre a questão, mas a opinião dominante é que a administração pode desfazer os seus próprios atos, fundando-se em violação de lei ou em razões de conveniência ou oportunidade.

Esse poder, porém, não é absoluto, e encontra barras na situação individual criada pelo ato. Na melhor doutrina, inadmite-se a revogabilidade pela própria autoridade *ex officio* do ato administrativo declarativo de direito subjetivo.

É este o magistério de Zenobini:

"*quando l'atto abbia constituito um diritto perfetto, la revoca e assolutament esclusa*" (*Corso di Diritto Admin.*, vol. I, p. 367).

Marcelo Caetano, a seu turno, ensina:

"os atos constitutivos nunca são revogáveis por simples conveniência da administração" (Ob. cit., p. 279).

Também Valine:

"*l'autorité administrative ne peut retirer pour simples motif d'inoportunité l'acte qui a fait adquérir des droit des tiere*" (*Droit Adm.*, p. 488).

Entre nós, Guimarães Menegale já lecionava:

"só é irrevogável pela autoridade administrativa o ato declaratório de direito subjetivo" (Ob. e vol. cits., p. 74).

No mesmo sentido Francisco Campos:

"em princípio, os atos administrativos, particularmente aqueles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Este princípio se funda no fato de que a atividade administrativa é, igualmente, atividade jurídica, de que os seus atos não são atos quaisquer, mas atos juridicamente qualificados ou de relevância jurídica, sendo, como é, a administração, uma das formas de execução do Direito. Quando, portanto, o ato administrativo se resume em uma individuação de norma, a decisão do poder administrativo é assimilável à decisão do poder Judiciário, adquirente, assim, a força de ligar a administração ao seu próprio ato, o qual, em relação a ela, constitui *res judicata*" (*Direito Administrativo*, p. 60).

Portanto, para que a administração possa anular *ex officio* um ato que tem repercussão de direito subjetivo do funcionário, precisa que o ato seja nulo de pleno direito, isto é, viole frontalmente dispositivo de lei.

Ora, tal não ocorreu no caso *sub judice*. A autoridade apontada como coatora informa ter anulado o ato apenas porque a Secretaria de Administração do Distrito Federal, por ocasião da classificação, não manteve contato com o DASP.

Acontece, porém, que o n.º III, do art. 11 da Lei n.º 5 920/1973, limitou-se a recomendar à Administração do Distrito Federal contato com o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, a fim de que se observasse uniformidade de orientação e execução do Plano de Classificação de cargos.

Não há, no dispositivo, exigência de obediência ao órgão consultivo, como condição de implantação do sistema de classificação de cargos.

Portanto, mesmo que a Administração do Distrito Federal tivesse prescindido de consulta, o ato de classificação não era nulo.

Não violou, assim, a decisão recorrida, quer os dispositivos constitucionais, quer o n.º III, do art. 11, da Lei n.º 5 920/74, pelo que não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE 84 934 — DF — Rel., Ministro Cunha Peixoto. Recte., Governo do Distrito Federal (Adv., Orlando Miranda de Aragão). Recdos., Ivanir Batista e outros (Advs., A. R. Guimarães Netto e outro).

Decisão: Não conhecido, unânime. Falou pelos Rcdos. Dr. Edísio Gomes de Mattos.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Bilac Pinto, Antonio Neder, Rodrigues Alckmin e Cunha Peixoto, 1.º Subprocurador-Geral da República, o Dr. José Fernandes Dantas.