

REVISÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Josaphat Marinho

Há evidente equívoco em decisões da Administração federal, relativas a servidores de diversas categorias funcionais. Da reforma administrativa a atos ministeriais recentes, verificam-se confusões manifestas. Seria impróprio afirmar que o ministro Bresser Pereira tenha o propósito de consagrar tais desacertos. Se os tem defendido, deve ser por informações inexatas, sobretudo do ponto de vista jurídico e legal. Quando a Administração delibera tratar de muitas reformas, é difícil dominar o conjunto das situações atingidas, para dar-lhe soluções adequadas. Nesses momentos, além da variedade de circunstâncias de consideração tormentosa, há o entusiasmo fácil dos que, para agradar, costumam opinar sem a devida atenção a direitos adquiridos. A revisão de atos administrativos, medida protetora de interesses legítimos, públicos e particulares, não pode converter-se em instrumento de destruição de situações consolidadas pela autoridade da Administração.

Cabe notar, antes de tudo, que onde se estabelece uma ordem jurídica cria-se um regime de segurança, para o Estado e para os cidadãos, entre os quais se situam os servidores públicos. Esse regime de segurança tem, pois, dupla face. De um lado, significa que os cidadãos, inclusive os servidores, nada podem exigir, além da lei, ao Estado. De outro, exprime que ao Estado não é dado negar ou modificar o que a lei assegura e houver sido regularmente conferido, ou reconhecido. O sistema jurídico é baseado em limitações recíprocas: ao governo e ao indivíduo. Ambos estão sujeitos a restrições, que não emanam da vontade de um nem do poder do outro, mas da lei. É o que a doutrina ensina e o Estado de Direito impõe, ou consagra. E a Constituição brasileira declara que instituiu um Estado Democrático de Direito. Logo, um Estado limitado pela ordem normativa.

Além de assim proclamar genericamente, a Constituição encerra normas específicas, delimitadoras do procedimento do governo e dos cidadãos. Uma norma fundamental é a que ordena que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI). Regra de ouro, destinada a impedir excessos de toda origem, é a de que prescreve o devido processo legal (art. 5º, LV). Outra é a que expressamente subordina a administração pública ao "princípio de legalidade" (art. 37). Comando essencial, também, é o que determina que a União, semelhantemente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, criará "regime jurídico" para os servidores da administração pública (art. 39). Diante desses mandamentos, é sabido que os atos administrativos fundados neles não podem ser desfeitos por leis inferiores. Não o permite a hierarquia das normas. E a

vedação da retroatividade em relação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito torna ainda mais ilegítimo o comportamento abusivo da Administração.

Acresce que, por entendimento dominante, se presume a validade dos atos da Administração. Para que cesse essa presunção, cumpre a quem alega o vício fazer a prova dele. Logicamente, essa operação pressu-

põe contraditório. O ato não pode ser declarado inválido, ou alterado, sem que participe da discussão aquele a quem ele beneficia. Se o ato produziu efeitos geradores de direitos individuais, não pode a Administração, que o fundamentou e o emitiu, revê-lo por interpretação posterior diversa. Também é de interesse público a estabilidade das relações jurídicas.

Ora, os ofícios-circulares de nºs 30

e 32, recentemente expedidos pelo secretário de Recursos Humanos do Ministério da Administração, encerram indisfarçável abuso de poder. No pressuposto de ilegalidade, ordenam a revisão de atos concessivos de vantagens a servidores em atividade e aposentados, praticados com fundamento em interpretação da própria Administração. Tais atos resultaram de exegese do Ministério da Educação em decisões como as da Portaria nº 474/87, a que fazem remissão os ofícios-circulares mencionados. Assim, os atos que beneficiaram funcionários e professores decorreram de entendimento da Administração sobre as leis então vigentes. Não nasceram nem produziram efeitos por maquinação dos servidores.

Promanados da Administração, com base em interpretação das leis por ela fixadas, esses atos não podem ser arbitrariamente revistos, como mandam os ofícios-circulares. A Súmula 473 do Supremo Tribunal não determina revisão, autoriza-a, quando ocorrer ilegalidade, e "respeitados os direitos adquiridos". A Súmula 359 declara que, "ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários". E os servidores das universidades federais não pleitearam vantagens diferentes. A Lei nº 8.112, de 1990, no art. 114, determina revisão, em qualquer tempo, se ocorre ilegalidade. Mas de ilegalidade não se há de cogitar, e para alteração sumária de direitos, se os atos se firmaram em interpretações das leis pela Administração. Mesmo o professor Francisco Campos, cujo saber lhe permitiu elaborar, sem embaraços, a Carta autoritária de 1937 e o Ato Institucional de 1964, opinou pelo respeito aos atos geradores de direitos individuais. Em seu Direito Constitucional, escreveu: "Só excepcionalmente o Estado tem necessidade, visando o bem coletivo, de rever e modificar as relações jurídicas individuais já consumadas". E acrescentou: "O mundo jurídico, que é essencialmente o mundo da segurança e da ordem, se baseia, além do postulado da justiça, nos dois postulados da certeza e da duração". Não há situação de excepcionalidade no país, que justifique a violência comentada.

Pode a Administração dar outra interpretação às leis, que foram aplicadas àqueles atos, desde que a adote a partir da mudança de entendimento, e para o futuro. Cabe-lhe, claramente, aplicar as novas leis, como a de nº 8.112, de 1990, desde que não lhes dê efeito retroativo, proibido pela Constituição. É o império da legalidade, que se reclama.

■ Josaphat Marinho é senador pelo PFL da Bahia

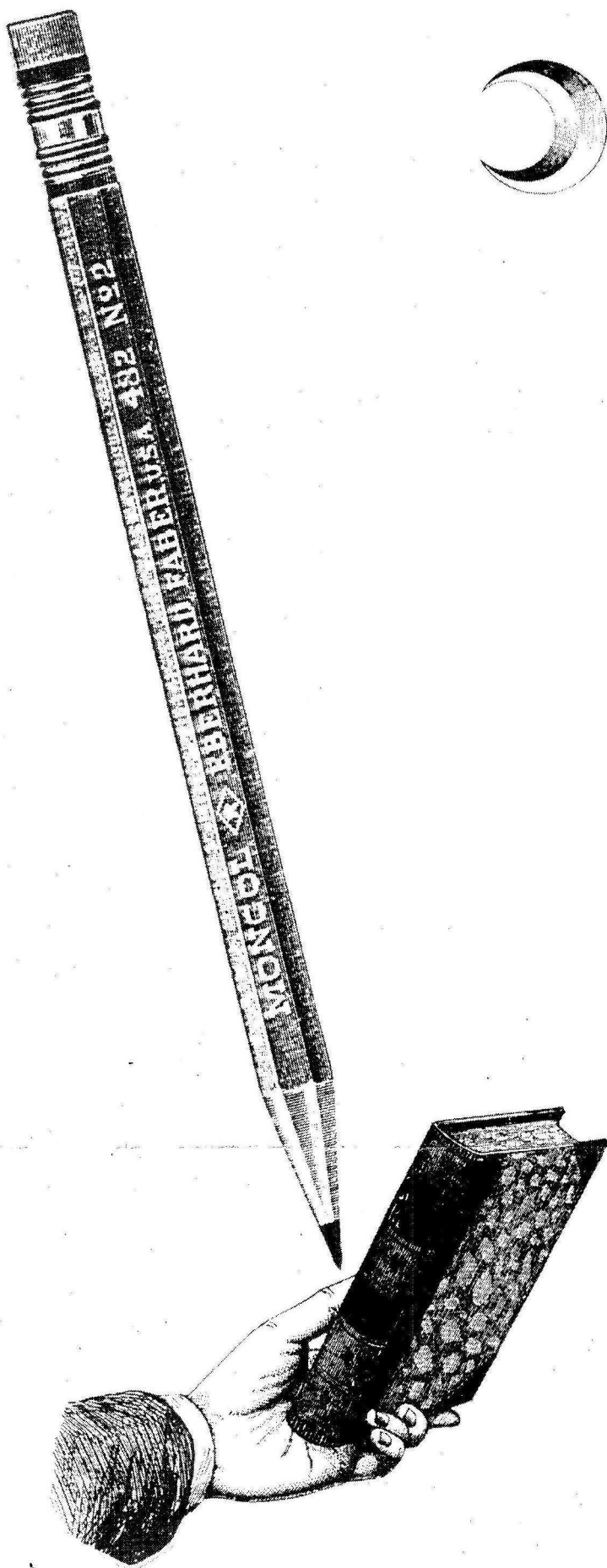


Ilustração: Oscar