ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO — INTERPRETACÃO DA LEI

— O ato administrativo só se torna irrevogável quando fôr válido e tiver sido originário de lei que o justifique de forma tal que tenha gerado direito adquirido ou criado situações jurídicas subjetivas ou concretas.

— O intérprete deve procurar o sentido e a significação não do que alguém disse ou pretendia dizer, mas tão-sòmente do que foi dito ou exteriorizado, de modo concreto e positivo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS

Napoleão Godinho e outros *versus* Estado de Goiás
Embargos infringentes e de nulidade n.º 124 — Relator: Sr. Desembargador José Campos

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de embargos infringentes e de nulidade, n.º 124, de Goiânia, em que são embargantes Napoleão Godinho e Almerino Pedreira de Cerqueira e, embargado o Estado de Goiás. Faz parte integrante dêste o relatório de fls. 75 *usque* 78. A resolução da espécie, em face do acórdão embargado e da discussão havida nas razões dos embargantes e do embargado, depende tão-sòmente de que se investiguem e dirimam as seguintes proposições:

Primeiro — E' necessário que haja matéria nova, e qual o seu conceito, para que se possa tomar conhecimento de embargos a acórdãos?

Segundo — Os dispositivos contidos no § 2.º, do art. 17, do decreto-lei n.º 867, de 29 de abril de 1947, se estendem apenas aos subtenentes que tiverem atingido a idade limite, ou seja, 54 anos, ou também àqueles que já se encontram reformados por outro motivo que não o da idade compulsória até a promulgação do referido decreto-lei?

Terceiro — Os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta situação individual, formando direitos subjetivos, podem ser revogados pela própria administração ?

Respondendo à primeira tese, ventilada pelo ilustre dr. Procurador de Justiça, temos a esclarecer que, hoje, não mais se discute, ao se apreciarem os embargos a acórdãos, se se trata de matéria nova ou velha. A jurisprudência pacífica dêste e de outros tribunais é que os embargos constituem novo apêlo a fim de que o processo e a sentença apelada sofram novamente exame com o fito de se corrigirem, com a colaboração de novos julgadores, possíveis injustiças ou erros, revendo, assim, o Tribunal o seu próprio julgamento. Dessa opinião é também o velho mas sempre atual Paula Batista: "Os embargos de nulidade e infringentes do julgado não são meio de *reformação*, mas de *retratação*, cujo fim é colocar o Tribunal na posição de examinar e rever seu próprio julgamento, e mantê-lo, ou corrigi-lo, nos seus erros e faltas, e retratar-se." (*Comp. de Teoria e Prática do Processo Civil*, nota ao § 192.)

O conceito de matéria nova e velha, tão de sabor a juízes amantes de preliminares ou prejudiciais, que trancam as portas à entrada do mérito, tem servido, geralmente, de tangente ou escapatória a que se não examine a matéria que constituiu objeto dos embargos, fazendo que perdurem, não raras vêzes, erros e injustiças que poderiam ter sido reparadas por êsse remédio processual. Desprezam, pois, a preliminar levantada, e passam a examinar o *mérito:*

No que tange à segunda pergunta, mister se torna, para maior facilidade

e clareza, que se reproduzam, aqui, os dispositivos, com o respectivo título, concernentes à reforma dos subtenentes (a que faz referência o precitado decreto-lei n.º 867):

"*Da Reforma* — Art. 15. Os subtenentes serão reformados *compulsòriamente* ao atingirem a idade de 54 anos.

Art. 16. Compete ao chefe do Estado Maior Militar, comandantes de unidades e de companhia isolada, a que pertencer o subtenente, enviar ao comandante geral a proposta da reforma *dos que atingirem a idade limite* para a permanência no serviço ativo.

Art. 17. O subtenente, *que atingir a idade limite*, será reformado como 2.º tenente e com os vencimentos determinados por tantas vigésimas quintas partes do sôldo dêste pôsto, quantos forem os anos de serviço ativo na Polícia, não podendo, entretanto, os proventos da reforma exceder ao sôldo dos segundos tenentes na atividade.

§ 1.º Aos que contarem 25 ou mais anos anos de serviço será concedida a reforma no pôsto de 2.º tenente, com os vencimentos integrais dêste pôsto.

§ 2.º As disposições dêste artigo estendem-se aos subtenentes reformados até a presente data."

Em face dêsses preceitos, pergunta-se agora: Os benefícios nêles estatuídos estendem-se também àqueles subtenentes que foram reformados por outros motivos que não os que derivam da idade limite, como no caso dos embargantes, que foram reformados por incapacidade física?

KOHLER, com referência ao valor relativo a diversos meios da interpretação, estabeleceu, entre êles, uma escala de procedência a que se deve seguir de modo absoluto e infrangível: 1.º, o elemento gramatical; 2.º, o racional; 3.º, o sistemático; 4.º, o histórico.

Salienta êle, porém, que o intérprete não pode passar ao elemento seguinte *se obteve do anterior resposta clara e unívoca.* Assim procedendo, pergunta-se: A sistematização dos próprios elementos pertencentes aos dispositivos citados, ou seja, a fase gramatical, revela o pensamento que anima as suas palavras, explicando-lhes, dêsse modo, o sentido? Verifiquemos.

Concatenando-se e sistematizando os dispositivos e respectivos parágrafos que se encontram sob o título "Da Reforma", verifica-se, clara e indubitàvelmente, que todos êles se referem aos subtenentes que tiverem atingido a idade limite, ou seja, 54 anos. A reforma ali prevista visou exclusivamente êsses subtenentes que tivessem atingido tal idade, cujos direitos ficaram, assim, estabelecidos: *a*) o de serem reformados, como segundos tenentes, ao atingirem a idade de 54 anos (art. 15); *b*) o de perceberem tantas vigésimas quintas partes do sôldo de 2.º tenente quantos forem os anos de serviço, se êste fôr inferior a 25 anos, contanto que êsses proventos não excedam ao sôldo dos segundos tenentes na atividade (art. 17); *c*) o de perceberem os vencimentos integrais do pôsto de 2.º tenente, se contarem, no ato da reforma, 25 anos ou mais de serviço (art. 17, § 1.º).

O § 2.º do art. 17, a que se vêm apegando os embargantes de modo tenaz e perseverante, tem, como vimos, a seguinte redação: "As disposições dêste artigo estendem-se àqueles subtenentes que forem reformados até a presente data."

Os parágrafos, como se sabe, são sinais que, de modo secundário, nas leis e outras disposições perceptivas, servem para exemplificar, esclarecer, modificar, restringir ou estender aquilo que se encontra preceituado na disposição principal. Êles sempre se encontram, assim, entrelaçados e submetidos ao preceito principal de modo tal que não podem sobreviver sem a existência dêsse último. Êsse parágrafo, tal como está escrito, afirma, de modo evidente, que *as disposições do art. 17* se *estendem aos reformados até a data da promulgação do mencionado decreto-lei.*

E o de que se trata neste art. 17? Exclusivamente dos segundos tenentes que tiverem atingido a idade limite, responde, nas suas incisivas palavras, o próprio artigo.

Êsse dispositivo não menciona outra reforma senão a da pela compulsória.

Logo, o § 2.º tornou claro apenas isto: *O de estender os direitos nêle estatuídos aos subtenentes que, antes do citado decreto-lei, já tivessem atingido a idade de 54 anos.* Vale dizer: Mandou aplicar, retroativamente, os seus dispositivos. E' essa a única interpretação que pode sofrer êsse parágrafo, que não pode ser analisado isoladamente.

Não sendo êle, assim, dúbio, obscuro ou passível de outras interpretações, como poderemos passar à sistematização de elementos estranhos à própria fórmula jurídica, como meios interpretativos? Seria o mesmo que pretender-se demonstrar ser o sol brilhante, quando êle, por si só, ofuscantemente, o comprova. Daí não podermos passar a outras escalas interpretativas, uma vez que a primeira, ou seja, a fase gramatical, resolveu, de pleno, o conteúdo e sentido da fórmula jurídica em equação.

Obstinadamente, alegam os embargantes que o surgimento do § 2.º foi com o fim precípuo, manifesto, de beneficiar outras reformas diferentes das de idade limite.

Não o negamos: Examinando-se o histórico da intercalação dêsse artigo por parte do então Departamento Administrativo do Estado, quando o projeto lhe foi submetido à apreciação, chega-se fàcilmente à conclusão de que a intenção foi mesmo a de beneficiar outras reformas que não sòmente as derivadas da compulsória.

PHILIPP HECK, da Universidade de Tubingen, na sua "Interpretação da Lei e Jurisprudência dos Interêsses", assevera que a forma de interpretação das leis que melhor satisfaz os interêsses práticos é constituída justamente pela investigação histórica dêsses interêsses.

Mas, como já dissemos atrás, só nos podemos abeberar nessa importante fonte ou elemento de interpretação, quando nos não fôr possível descobrir aquilo que se encontra por detrás da expressão, na sua constituição literal, positiva: a interpretação, como diz RAVÁ, *parte das palavras da lei para se elevar ao pensamento contido na mesma lei.*

Ora, o que ficou exteriorizado nas palavras contidas no referido parágrafo foi o que se premeditou. Elas demonstram ou visam, de modo inconfundível, hipótese diferente — a que já mencionamos. O elemento histórico não pode forçar ou torcer o pensamento da lei para reger casos que, na sua forma cristalina, não objetivou. Se assim proceder-se, será fazer reinar o caos na aplicação das leis. O intérprete deve apurar o conteúdo de vontade que alcançou a expressão em forma constitucional, e não o que o legislador quis exprimir. Como demonstra KOHLER, "o que pelo *medium* da palavra não penetrou no texto não se tornou lei; ficou em simples tentativa sem fôrça jurídica." (Josef Kohler, *Trat. de Direito Civil*, I, § 38).

O intérprete deve procurar o sentido e a significação *não* do que alguém disse ou pretendia dizer, mas tão sòmente *do que foi dito ou exteriorizado, de modo concreto e positivo.*

Ainda que se quisesse estender, como pretendem os embargantes, o § 2.º em tela a subtenentes reformados por invalidez ou por outros motivos, a lei, como fator de harmonia que é, de instrumento social, de aplicação geral, em que todos, perante ela, são iguais, deixaria de preencher as suas altas finalidades, de vez que iria beneficiar *ùnicamente* àqueles que se encontrassem reformados *anteriormente à sua promulgação.* — "As disposições dêste artigo se estendem aos subtenentes reformados *até a presente data*", dispõe o malsinado parágrafo, não se aplicando, portanto, *a contrario sensu*, como forçosamente devia ser, àqueles que o tivessem sido posteriormente à data da publicação dêsse texto. Tal lei seria, não resta dúvida, iníqua, de aplicação lateral, em contradição, pois, consigo mesma na sua origem e na sua fôrça de atuar, que é de aplicação imediata e de abranger, indistintamente, todos os casos surgidos *posteriormente* ao seu surgimento, à sua publicação, ou depois do decurso da *vocatio legis.*

FERRARA preleciona que, na aplicação do direito, além dos elementos de interpretação, "existe ainda uma capacidade espiritual, um sentimento próprio, e assim se explica como, ao lado da

técnica na aplicação, há também uma aplicação *instintiva* do direito, por via da qual, sem mais, o prático *sente* a decisão justa e a segue." (*Aplicação das Leis*, pág. 96.)

Foi o que nos aconteceu: o direito, sendo fruto essencial do *senso*, êste nos demonstrou o caminho justo e desanuviado. Foi o que perlustramos e, pelo qual, instintivamente, seguimos, guiados por aquêle soberbo e infalível farol.

As razões, pois, dos embargantes e dos respeitáveis votos vencidos não encontram guarida no direito, quando pretendem dar essa elasticidade ao referido parágrafo, baseando-se principalmente no elemento histórico, para abranger situações jurídicas não visadas por êle na sua exata e clara expressão literal.

Outro elemento que os embargantes, pelo seu ilustre e douto advogado, trouxeram à baila, como inovação ou principal arrimo aos embargos, foi a tese referente ao princípio da revogabilidade ou não do ato administrativo pela própria autoridade da administração.

Essa importante questão de poder ou não a própria administração revogar os atos administrativos, nós a encaramos pelo mesmo prisma com que se distinguem os direitos adquiridos das faculdades legais ou espectativas de direito, as situações jurídicas subjetivas das objetivas ou as concretas das abstratas.

O ato administrativo que não tiver como apoio determinada lei que o justifique ou dela não se originar, pode ser revogado pela própria administração, porquanto, sem êsse apoio, não pode conferir a ninguém direito adquirido, situação jurídica subjetiva ou concreta. Se dêsse ato adveio interêsse econômico ou modo de ser ou de existir a pessoas, só podia ter sido, assim, produto da liberalidade, do arbítrio e, portanto, suscetível de tornar-se sem efeito, dada a precariedade da origem.

Do mesmo passo, se êsse mesmo ato não tiver sido exteriorizado de acôrdo com o conteúdo e pensamento da norma jurídica de onde se originou, deve ser considerado nulo e, portanto, revogável também pela própria administração. Para gerar direito adquirido ou situação jurídica subjetiva ou concreta, é necessário que êsse direito ou essa situação tenha sido originada de um fato capaz de produzi-la ou concretizá-la, segundo a lei do tempo em que se originou, incorporando, positivando ou concretizando, destarte, êsse direito no patrimônio do indivíduo. Ora, o ato administrativo que não se originar de lei que o autorize ou justifique, ou que dela advier mas em desacôrdo com o seu exato pensamento, não pode constituir fato capaz de gerar direitos, ou de colocar as pessoas, em face dela, em situação jurídica subjetiva ou concreta. Os indivíduos que forem visados ou beneficiados por atos dêsses jaezes, encontram-se na mesma situação daqueles em face de determinada faculdade que lhes outorga ou lhes dá poder uma lei, de modo objetivo ou abstrato, pois. Nesse caso a lei pode ser revogada, sem ofensa a quaisquer direitos ou situação. E' a retroatividade justa.

O ato administrativo só se torna irrevogável, quando fôr válido e tiver sido originário de lei que o justifique, de forma tal que tenha gerado direito adquirido ou criado situações jurídicas subjetivas ou concretas. A retroatividade aí, sim, seria injusta.

E' nessa situação que se encontram os embargantes ? Não, respondemos, porque o ato administrativo que lhes outorgou o gôzo de determinado interêsse não se encontrava em condição de produzir ou gerar direito, por ter sido exteriorizado, como já o demonstramos, em completo desacôrdo com a *voluntas* e *mens legis*, em que foi colocado. Êle está na mesma relação da vontade internamente formada nos indivíduos, nos atos jurídicos, com a exteriorizada, mas em completa desconformidade com ela. O ato, pois, não estava revestido das formalidades legais e podia ser revogado, como se fêz, por quem o expressou ou lhe deu forma positiva.

Outra não é a lição de JELLINEK, FLEINER, KORMANOR, citados por FRANCISCO CAMPOS: "Os atos administrativos podem ser eivados de vícios que os tornam inválidos, como é o caso, por exemplo, quando praticados em violação

das regras jurídicas a que êles deviam conformar-se. *Nessa hipótese é comumente admitido que à própria administração cabe rescindir as suas decisões.*" (*Pareceres*, pág. 338.)

À vista do que tudo ficou exposto, conclui-se que a decisão embargada decidiu muito bem, quando entendeu não assistir aos embargantes direito líquido, certo e incontestável, que fôsse suscetível de ser amparado por êsse remédio excepcional, que é o mandado de segurança.

Nestes têrmos: Acordam os juízes do Tribunal de Justiça, Câmaras Reunidas, por maioria de votos, rejeitar, como efetivamente o fazem, os embargos opostos ao acórdão de fls., por improcedentes.

Custas pelos embargantes. Goiânia, 8 de junho de 1949. — *Eládio de Amorim*, Presidente. — *José Campos*, Relator. — *Moacir José de Morais.* — *Maximiano da Mata Teixeira.* Tomaram parte no julgamento e foi voto vencedor, o do Exmo. Sr. Desembargador Ovídio Nogueira Machado Júnior e, vencidos, os dos Exmos. Srs. Desembargadores Jorge de Morais Jardim e Dr. Carlos Dayrell.