ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO

— O ato administrativo que se consuma e gera direitos subjetivos de ordem pessoal, torna-se definitivo para o Poder Executivo, não podendo mais ser alterado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Fortaleza *versus* José de Lima Castro e outros
Recurso extraordinário n.º 20.462 — Relator: Sr. Ministro
ÁBNER DE VASCONCELOS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário do Ceará, em que é recorrente o Município de Fortaleza e recorridos José de Lima Castro e outros, etc.:

Acordam os ministros de Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em negar provimento ao recurso, na forma do relatório e das notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 8 de agôsto de 1952. — *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Ábner de Vasconcelos*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos — O Prefeito Municipal de Fortaleza, amparado na Lei local n.º 344, de 11-4-1937, combinada com a Lei estadual n.º 184, de 23-3-1948, fêz publicar editais de concurso para preenchimento de vagas existentes no corpo do funcionalismo do Município.

Terminado o prazo, procedeu-se ao concurso com os candidatos que se apresentaram, sendo, depois do resultado, enviados os respectivos papéis ao Prefeito. Por ato público, foi o concurso aprovado e nomeados os candidatos melhormente classificados. Quatro meses depois de eleito, o novo Chefe do Executivo Municipal, notando irregularidades havidas no referido concurso, expediu o Decreto n.º 1.006, de 30-6-1951, anulatório do mesmo, e, em conseqüência, afetando o provimento dos cargos.

Os funcionários prejudicados requereram, tempestivamente, mandado de segurança ao Tribunal de Justiça, alegando serem portadores de direito líquido e certo, feridos legalmente por ato da autoridade municipal.

O pedido foi brilhantemente defendido à luz dos melhores autores e firmado em jurisprudência. O Prefeito, em suas informações, de 74-93, confessa que, ao ser investido no cargo eletivo, não só tinha ciência, como recebera inúmeras reclamações sôbre o concurso em questão, de funcionários prejudicados. Nomeou, então, uma comissão para realizar o levantamento geral do funcionalismo municipal, a qual apurou a veracidade dos vícios apontados e concluiu pela anulação do concurso. Em face do aspecto jurídico do assunto, mandou ouvir o Consultor Geral do Estado, Dr. Canamari Ribeiro e os Professôres da Faculdade de Direito, Drs. Clodoaldo Pinto e Aderbal Freire. E porque todos opinassem pela decretação da nulidade do concurso, expediu o Decreto n.º 1.006. Em seguida, deu largo desenvolvimento às suas informações, acompanhadas dos pareceres. Adotam êles a tese, sem restrição, de que o ato administrativo, ainda que tenha produzido seus efeitos, pode ser anulado pela mesma autoridade que o expediu, desde que estivesse eivado de vícios que vedavam a sua decretação.

Essa é a economia jurídica da defesa apresentada pelo poder público municipal, através de brilhante justificação de doutrina e de invocação de julgados que lhe sufragam o mesmo ponto de

vista, que se baseia a informação da autoridade coatora.

Sôbre o pedido foi ouvido o Procurador Geral do Estado, Dr. Osvaldo Aguiar que, apreciando o caso pelo critério da objetividade jurídica, através da análise da doutrina e da jurisprudência, concluiu de modo contrário, pela liquidez do direito dos impetrantes e, conseqüentemente, pela concessão da segurança.

O Tribunal, em longo e fundamentado acórdão e por unanimidade, do qual foi relator o Desembargador Boanerges do Amaral, deferiu a medida impetrada. Os dois tópicos da ementa dizem com precisão todo o seu conteúdo de direito:

"Não pode a Administração revogar os seus próprios atos, quando dêles resultam uma situação jurídica individual.

Em nosso regime, não exerce a Administração função contenciosa."

Inconformada, a Prefeitura Municipal manifestou tempestivamente recurso extraordinário com fundamento nas alíneas *a* e *d* do dispositivo constitucional pertinente.

Dá como vulnerado o art. 141, § 3.º, *in fine* da Carta Magna, por ter o acórdão recorrido declarado que, sôbre ser irrecorrível o ato que aprovara o concurso, constitui êle, com efeito, coisa julgada, quando esta só se aplica à decisão judicial de que já não caiba recurso.

Também o art. 6.º do Decreto n.º 20.910, de 6-1-1932, que dispõe sôbre " o direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da mesma data do ato ou fato do qual o mesmo se originar".

Alega ter sido ainda violado o art. 141, § 38, da Constituição, quando diz que "qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios".

E para sua comprovação cita o texto do acórdão recorrido, que fere o dispositivo básico:

"E, ilegal, portanto, o ato do Prefeito Municipal anulando um concurso já aprovado, dês que da sua aprovação nenhum recurso cabe administrativamente."

O acórdão recorrido reconheceu que "uma coisa é revogar um ato e outra é anulá-lo. Não se deve confundir a revogação do ato, pelo seu mérito, com a anulação. Esta compete ao Poder Judiciário, enquanto que aquela é da alçada da Administração". Vê o recorrente nisso ofensa à Constituição por se negar à Administração pública o poder de anular o seu próprio ato, o que importa em emprestar validade a atos praticados com desprêzo à forma prescrita em lei e também em desarmonia com requisitos essenciais.

Quanto à alínea *d*, aponta-se como divergente o acórdão unânime do Supremo Tribunal de 19-1-1943, inserto na *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, fasc. I, pág. 174, do qual constam êstes conceitos:

"Em princípio, os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria Administração. Quando, porém, o ato administrativo está eivado de nulidade, ou de ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que à própria Administração cabe rescindir as suas decisões. Os efeitos da anulação, na base de consideração de "legitimidade", divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de "oportunidade". E enquanto é a primeira concedida à Administração para salvaguarda dos interêsses públicos e da observação da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos" (Relator o Ministro Orosimbo Nonato). Aponta ainda o recorrente como divergente, do egrégio Pretório, o da lavra do Ministro Castro Nunes, publicado na mesma *Revista de Direito Administrativo*, vol. 18, pág. 155.

Salienta a afirmativa do Ministro Orosimbo Nonato, segundo a qual "a autoridade que tem competência expressa para a prática de um ato, temna, extensivamente, para a anulação dêsse ato".

Os recorridos, em longas, fortes e brilhantes razões, negam a procedência do recurso extraordinário, já por não o abranger o litígio sôbre aplicação de lei municipal, sem qualquer ofensa a lei federal, já por não haver a respeito divergência jurisprudencial. Neste sentido diz que, ao contrário das alegações do recorrente, os arestos apontados sufragam exatamente a tese do acórdão recorrido, de que a autoridade municipal não pode revogar ou anular ato que se consumou e gerou situações jurídicas pessoais que formam direitos adquiridos.

O Dr. Procurador Geral da República emitiu nesta Instância o seguinte parecer, opinando pelo não conhecimento do recurso, ou pelo seu não provimento (ler fls.).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos (Relator) — A decisão recorrida, que desfêz os efeitos do ato administrativo do Prefeito Municipal, anulatório de concursos aprovados e seguidos de provimento de cargos estáveis, atribui ao recorrente a violação de leis federais. Indica-se a Constituição como ofendida no texto em que assegura o respeito à coisa julgada e também no em que atribui a qualquer cidadão o direito de pleitear a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

Nenhuma razão de ser assiste ao recorrente.

Não se trata no caso de qualquer pressuposto da coisa julgada, amparada pelo preceito constitucional. O fato do acórdão recorrido haver dado à decisão de natureza administrativa o qualificativo jurídico de *res judicata*, não importa em ofensa ao preceito básico que, na realidade, sòmente se refere a julgamento judicial.

É incontestável, porém, que a parte expositiva das decisões judiciais constitui uma expressiva contribuição cultural do Poder Judiciário para o desenvolvimento do direito. É aí que os juízes demonstram a extensão de sua ciência jurídica, refletindo o movimento universal do direito e permitindo-lhes abrir os horizontes do mais autorizado raciocínio para melhor atingir à interpretação das leis e atender às finalidades da justiça.

O acórdão recorrido emprestou, no plano do direito administrativo, à decisão que exauriu os seus efeitos, o sentido de coisa julgada. Com isso, não fêz mais do que adotar a técnica da doutrina, comum entre os tratadistas. É o emprêgo da analogia, comum entre os diversos ramos do direito, desde que haja aproximação de teses e de efeitos.

É, pois, inteiramente anódina a indicação de ofensa à lei. No julgamento, o que predomina é a sua parte dispositiva e sòmente a esta adere, formando a unidade da coisa julgada, é o conteúdo da exposição, como fonte do convencimento, quando diretamente relacionar-se com a conclusão da sentença.

Não é qualquer explanação jurídica, nem sempre adequada ao caso, que tenha correlação imediata com o dispositivo da decisão e ao mesmo fique incorporada. Na hipótese dos autos não existe relação direta entre o incriminado tópico de valor doutrinário do acórdão recorrido e a parte dispositiva que solucionou o pedido de mandado de segurança. Descabe igualmente a argüida infração do § 38 do art. 141 da Constituição, porquanto nos autos não há mesmo remota referência à ação popular de que trata o preceito. Não se cogita de interêsse particular ligado ao bem público, que a qualquer um é licito agitar, sem prejuízo.

Ainda quanto à ofensa de lei federal, aponta-se no recurso o Decreto n.º 20.910, de 1932, regulador da prescrição de direitos em favor da Fazenda

Pública, com referência à parte sôbre reclamação administrativa. É outra alegação que não se aplica ao caso. Pretender-se que o ato da autoridade, anulatório dos concursos e dos efeitos das investiduras dos impetrantes, estivesse sujeito primeiramente à formalidade administrativa da reclamação, é esquecer o princípio fundamental de que o mandado de segurança é o recurso contra o ato de autoridade que atente contra direito líquido e certo, como é o decorrente do provimento funcional efetivo.

Não se verifica nenhuma ofensa de lei que se enquadre na alínea *a*.

Trata-se no caso de cumprimento de lei municipal, cuja aplicação se realizou sem quebra de respeito à legislação federal.

Com relação a dissídio de julgados, o recorrente refere-se a duas decisões dêste egrégio Pretório e, ao que diz, em sentido oposto ao acórdão recorrido.

O direito administrativo brasileiro era, de todos os ramos do nosso direito, o que menos evoluía. Mas, tão grande foi o surto dessa parte do direito, nestas três últimas décadas, entre as nações modernas, sobretudo, devido à eclosão de novos princípios políticos, que obtiveram êxito, que o seu reflexo entre nós foi intenso e estimulante. Juristas e juízes tomaram e tomam participação nesse movimento renovador, que invadiu a esfera judicial e refletiu-se brilhantemente nos debates dos tribunais. A jurisprudência é assim um espêlho claro e nítido do fenômeno jurídico criador dos novos princípios da ciência do direito administrativo. Daí a razão por que os arestos dos nossos tribunais, sobretudo os desta suprema instância, estão repletos de desenvolvimento doutrinário, formando um rico manancial jurídico com que contribuem para o progresso do direito, como uma das suas incontestáveis fontes criadoras. Assim, os dois apontados acórdãos discordantes, que contêm explanações brilhantes e eruditas, podem levar o intérprete a enganosas conclusões.

Para que se possa concluir pela discordância entre dois arestos, no verdadeiro sentido técnico, torna-se necessário que os mesmos versem sôbre fatos que se aproximem, tenham idêntica tese jurídica, apliquem os mesmos dispositivos legais e concluam por afirmações antagônicas. Abordar temas de direito, por fôrça de argumentação, apreciar-lhes os efeitos e tirar conclusões na parte expositiva de um julgamento sem que constitua a direta razão do litígio, ou seja relacionada imediatamente com a sua solução, isso não dá margem a que se os tenha como base da divergência constitucional, que legitime o recurso extraordinário.

O caso do aresto publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 174, de que foi relator o eminente Ministro Orosimbo Nonato, não se refere a fato idêntico. É certo que versa sôbre matéria administrativa, em que é apreciado o poder de revogar ou de anular os atos executivos, mas, não é bem próprio para justificar a divergência. Desde que o acórdão não versou a respeito de anulação de concurso ou caso análogo, com prejuízo de direitos funcionais, e a solução foi pela validade do ato administrativo não há em rigor antagonismo de julgados.

O fato motivador do apontado aresto foi a anulação de registro de diplomas profissionais, de portadores que não tinham cursos de humanidades e acadêmico, conforme a legislação em vigor. E o ato, que os expediu, foi anulado pela mesma autoridade. O caso é diverso do de nomeações para cargos públicos, após concursos feitos perante o poder público, aprovados e seguidos de posse e de exercício regulares. Entretanto, a tese jurídica adotada, com a ressalva do voto do eminente Ministro Orosimbo Nonato, foi no sentido amplo, de que todo ato administrativo é suscetível de

revogação ou de anulação pela própria autoridade que o praticou.

O voto do douto relator, na realidade, diverso, em parte, na fundamentação jurídica, pode ser computado entre as opiniões que sufragam a tese de que o ato administrativo, de que resulta uma situação individual, não pode ser desfeito pela própria Administração. Concede-lhe, entretanto, a faculdade de rescindir o ato eivado de nulidade.

O caso era diferente do que ora ocorre.

Expedição de diploma científico, que habilita para a prática de profissão liberal, diverge da investidura em função pública, mediante nomeação conseqüente às formalidades de concurso.

Aqui houve a aquisição de direito, a situação individual criada com a posse e o exercício do cargo. Foi hipótese ressalvada pelo próprio aresto apontado como divergente. Demais, não é só uma larga corrente doutrinária que adota o princípio do respeito ao direito adquirido, decorrente do exercício efetivo na função pública sem que ato administrativo possa invalidá-lo. O ministro Orosimbo enumerou: Moura, *Dictanes*, I, pág. 135; Recaredo Velasco, *Acto Administrativo*, pág. 262; Bielsa, *Derecho Administrativo*, II, pág. 566; Gascon y Marin, *Derecho Administrativo*, págs. 189-90; Zanobini, *Corso*, pág. 366, etc.

Mesmo para os que, como o nosso egrégio presidente, admitem, em certos casos, a revogação dos atos administrativos, ressalvam da sua ação anulatória, pelo poder executivo, aquêles de que decorre aquisição de direito.

A própria jurisprudência não desfalca o poder público administrativo da faculdade de modificar os seus atos, quando verificado o êrro, engano, inconveniência ou ilegalidade.

A revogação depende do momento em que o ato foi praticado. Se do mesmo decorreu uma aquisição de direito, por parte de alguém, ficou esgotada a via administrativa. Caso contrário, é livre a anulação dos efeitos do ato mal expedido.

Êste egrégio Pretório não discrepa dessa orientação jurídica. E desta mesma forma tenho sempre votado, não só acompanhando aqui diretamente a sábia lição de VV. Exas., como no Tribunal Federal de Recursos, já prestigiando os atos da Administração pública, já reconhecendo o direito que se consolidou na pessoa do seu titular, quando alcançado pela ação do ato anulatório administrativo.

É inegável haver um ato aquisitivo de direito funcional com a prática de um concurso aprovado, seguido da nomeação e da posse em cargo público. Essa situação o eminente Ministro Orosimbo Nonato ressalvou no acórdão que se aponta como divergente. E o caso concreto não era idêntico ao do acórdão recorrido. Daí a razão por que não podia, em rigor, suportar o pretendido confronto. Em todo caso, contém uma tese ampla, compreensiva de tôdas as hipóteses.

O segundo acórdão invocado, da lavra do eminente ministro Castro Nunes, inserto na mesma *Revista*, vol. 18, págs. 155-162, trata de relação jurídica diferente, de concessão de terras devolutas com inscrição no registro público, em que o poder público revogou a concessão, e o Tribunal da Bahia, embora admitisse a revogação, manteve a posse no poder dos concessionários por fôrça dos efeitos do registro declaratório do direito de propriedade. E o acórdão do Supremo Tribunal, que conheceu do recurso extraordinário interposto, deu-lhe provimento para mandar que o tribunal *a quo* julgasse novamente a causa para saber se o ato administrativo, de que

resultou a constituição de um direito real, é ou não revogável pela Administração, ou se a competência é antes judicial.

Vê-se, pelo exposto, que não há similitude com o acórdão recorrido para o confronto que justifique a incidência na alínea *d*. O que êle, acima de tudo demonstra, é o brilho jurídico dos profissionais que, em tôrno da tese de direito administrativo discutida nos autos, escreveram eruditas páginas, possibilitaram a prolação do bem fundamentado acórdão recorrido, e razões de recurso que reproduzem outras tantas páginas de valor jurídico.

O que existe, em realidade, na jurisprudência pacífica dêste egrégio Pretório, é que o ato administrativo, que se consuma e gera direitos subjetivos de ordem pessoal, torna-se definitivo para o Poder Executivo não podendo mais ser alterado. Aos prejudicados, porém, fica ressalvada a via judiciária para intentar a sua revisão anulatória.

Esta é a afirmativa atual do nosso direito.

O acórdão recorrido ficou conforme a êsse direito e à nossa jurisprudência.

Assim, admitindo divergência de tese com o acórdão dêste Tribunal, de 19-1-1943, conheço do recurso, pela alínea *d*, mas nego-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Presidente) — O eminente Ministro Relator deu-me a honra de citar voto meu a respeito do assunto. Realmente, entendo que o ato administrativo pode ser anulado pela própria Administração, quando nasce sob o signo da nulidade. Êsse entendimento tem sido proclamado: se a Administração reconhece que perpetrou êrro evidente, de fato e de direito, pode anular o ato. E por isso, os autores distinguem entre revogação e anulação do ato, como Arnaldo do Vale.

Se não chego ao extremo de entender que a revogabilidade é essencial à Administração, como Zanobini, chego ao remate de que o ato administrativo pode ser revogado sempre que não crie direito subjetivo individual, tratando-se do ato-norma, da técnica de Gascon y Marin.

Na hipótese, entretanto, o ato constituiu aquela situação sob aparência de legalidade: nomeação por via de concurso. Não ocorria nulidade evidente e, se a Administração nomeara em virtude de concurso, o venerando aresto se esforça em razões poderosas. Dá-se, porém, que não vejo incompatibilidade entre o acórdão recorrido e decisões dêste Supremo Tribunal. Na hipótese, o ato constituiu situação jurídica definitiva, direito subjetivo com aparência de legalidade, enquanto que os casos anteriormente trazidos a êste Tribunal apresentaram aspectos outros.

Nestas condições, sou vencido na preliminar. Quanto ao mérito acompanho o voto do eminente Ministro Relator, negando provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra o voto do Ministro Presidente, e lhe negaram provimento, verificando-se unanimidade no julgamento do mérito.

Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, por ser relator o Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.

Deixou de comparecer, o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar afastado, em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Afrânio da Costa.