A ESTABILIDADE DA RELAÇÃO JURÍDICA ADMINISTRATIVA E A ANULAÇÃO DE ATOS ILÍCITOS

JOSÉ SERGIO MONTE ALEGRE*

Anulação do ato administrativo pela própria administração. Teoria das nulidades no direito administrativo. Estabilidade e certeza das relações jurídicas. Conclusões.

1. Em torno da anulação do ato administrativo pela própria administração

No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 83 162-RJ, prolatado à unanimidade pela primeira turma do Supremo Tribunal Federal, e do qual foi relator o eminente Bilac Pinto, em 1.º de dezembro de 1977, pôs-se, ainda uma vez, em evidência um problema em torno do qual contendem os mais sérios e autorizados administrativistas do País e de alhures.

O acórdão a que agora se empresta destaque vem assim ementado:

"Ato administrativo. Sua revisão não se legitima quando carente de demonstração a ilegalidade atribuída, e patente se oferece o direito produzido. Recurso extraordinário não conhecido."

Inobstante por tal forma redigido, o que insinua, a um primeiro exame, versar o decisório a propósito da presunção de legitimidade do ato administrativo (somente cedível diante de demonstração em contrário, oferecida além e acima de toda a dúvida razoável), em verdade, um exame atento do seu inteiro teor revela que ali se propôs, e foi examinada, a questão da *admissibi-*

* Assessor técnico do Governo do estado de Sergipe.

lidade de temperamentos ao exercício da anulação de atos administrativos por iniciativa da própria administração pública.

De feito, submeteu-se ao pretório excelso, e foi por este analisada, a questão de saber se, diante de ato viciado de ilegalidade, o poder administrativo pode, ou deve, anulá-lo, sem limite de tempo ou considerações de matizes outros, suscetíveis de suavizar o rigor lógico da teoria das nulidades dessa particular espécie de atos jurídicos.

E, ali, entendeu o ilustrado relator, no que foi acompanhado por seus pares, todos de notório saber jurídico, acolhendo os fundamentos do parecer da Procuradoria-Geral da República, por sua vez encampador da tese defendida no Tribunal *a quo,* que a administração pública não pode, decorrido certo lapso de tempo, anular ato administrativo se este já produziu todos os seus efeitos, inclusive em relação a terceiros.

Foi dito em trechos do acórdão:

"De qualquer forma, regular ou irregular, legal ou ilegal, o ato, o tempo o consolidou, adquirindo os interessados direito subjetivo público à sua manutenção, 'verdadeira prescrição aquisitiva de direito subjetivo público a que o ato perdure', ainda na lição de Cretella Júnior.

Em suma. A administração não pode anular seus próprio atos quando deles resultarem direitos subjetivos em favor do administrado ou de terceiros, mormente muitos anos depois, salvo os casos de atos nulos de pleno direito, equivalentes a atos inexistentes (...)"

De logo, se impõem duas observações: *a primeira,* que o feito não é daqueles em que se tratou revogação (desfazimento do ato por razões de oportunidade e conveniência) por anulação (invalidação do ato por razões de legalidade ou legitimidade), às vezes encontradiços na jurisprudência nacional, pois resulta do relatório, a todas às luzes, cuidar a espécie de argüida ilegalidade da atuação administrativa, como se depreende de um simples exame da decisão; *a segunda,* é a de que o acórdão, ao lume do seu teor, fundou-se também na insuficiência da demonstração da pretensa ilegalidade.

Postas as ressalvas, o que resulta é a atualidade do tema, a reclamar para si a atenção de todos quantos por ele mostrem interesse, o que é o nosso caso, servindo, por ora, como fonte de inspiração a este alinhavado de idéias o julgamento do RE atrás referido.

2. *O ato administrativo e a sua observância à ordem jurídica*

É de primária ciência, e por tal modo que dispensaria referências mesmo aligeiradas, somente imputáveis à metodologia utilizada neste trabalho, que o ato

administrativo, como expressão mais pura e formal da vontade da administração pública, há de conformar-se às prescrições legais que presidem a sua formação e ulterior manifestação.

Noutro dizer, o poder administrativo, ao interferir no processo de realização do direito, mediante a individualização da norma, haverá de conter-se nos limites do texto que lhe cumprir aplicar. No particular, qualquer deslize no exercício da função administrativa traduzirá exorbitância às fronteiras assinadas pela atividade legiferante, convertendo o ato eventualmente produzido em elemento de perturbação da normalidade jurídica.

E isto, pela simples mas poderosa razão, dentre outras, de que, se "administrar é aplicar a lei de ofício", na feliz expressão do eminente M. Seabra Fagundes,[1] resulta daí, à vista mansa, que a atuação daquele poder é dependente, para que se lhe reconheça validade, de uma estrutura normativa que necessariamente deverá antecedê-lo e à qual cumprirá fazer operar, sendo-lhe proscrito ir além ou ficar aquém do que nele se faculta ou impõe.

De feito, não se compreenderia pudesse o administrador, ao executar a lei, separar-se dela ou contrastá-la direta ou dissimuladamente, com o que se negaria o próprio conteúdo dessa peculiar atividade estatal na preservação de fins em razão dos quais existe e se movimenta.

A juridicidade da conduta administrativa é corolária do estado de direito, dentro do qual não há vontade que se sobreponha à vontade da lei.

3. *A teoria das nulidades no direito administrativo*

Sem embargo do que ficou dito nas linhas anteriores, e até com freqüência no mais das vezes alarmante, a conduta administrativa revela-se em desconformidade à lei, por razões que variam desde o simples erro na apreciação de circunstâncias de fato ou de direito, até a forma mais extremada de desvio de poder, consistente na busca da realização, não da idéia de utilidade geral, embora estranha à competência do agente, mas, sim, de fins daquela inteiramente divorciados.

Quando isso ocorre, se diz que há ilegalidade, por vezes visível, ostensiva ou manifesta, e, em outras tantas, de difícil e sacrificante demonstração, ambas, porém, trazendo para o respectivo ato uma presunção de ofensa ao interesse coletivo, pelo só fato da violação da lei.

Em tais situações, a conseqüência jurídica desfavorável é o comprometimento da conduta assim realizada, por insubmissa ao comando normativo, e

[1] *O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.* 5. ed. rev. atual. Forense, p. 4-5.

cuja invalidez deverá ser decretada pela entidade administrativa, atuando de ofício ou por provocação do administrado, ou, ainda, pela intervenção jurisdicional em cada caso solicitada.

Adentra-se, já aí, nos domínios da teoria das nulidades do ato administrativo, a cuja elaboração doutrinária vem servindo o direito civil, como de resto já ocorreu e ocorre em relação a tantos outros institutos, conceitos e noções pertinentes ao ramo do direito administrativo. E se é verdade que, no geral, o empréstimo se vem operando com relativo êxito, não menos verdade é que, em alguns dos seus pontos, o problema da construção teórica e da aplicação prática da teoria das nulidades do ato administrativo mostra-se de trato reconhecidamente difícil, resistente à mais atilada inteligência.

De pronto, no concernente à reação prevista no próprio ordenamento jurídico, ou virtualmente nele contida, as violações contra ele endereçadas rendem ensejo à invalidez do ato, afastada, na espécie, qualquer dúvida mais séria que ao respeito se pudesse ter. Todavia, já no pertinente à graduação da intensidade da arremetida, as incertezas vêm à superfície, divergindo os doutrinadores no referente à recepção, pelo direito administrativo, da dicotomia civilista dos atos nulos e dos simplesmente anuláveis. Pelejam a esse respeito, exemplificativamente, de um lado, Caio Tácito,[2] Osvaldo Aranha Bandeira de Melo[3] e Tito Prates da Fonseca,[4] para os quais não se afigura desarrazoada a utilização de uma tal classificação, com as peculiaridades próprias do direito administrativo; do outro, Miguel Seabra Fagundes,[5] a impor reservas tais que o levaram ao ponto de propor uma terminologia própria para esses atos; e, enfim, Manuel Ribeiro e Hely Lopes Meirelles[6] pugnam pela existência somente das nulidades absolutas, às quais corresponde o ato nulo e não o apenas anulável.

Seja como for, aí se não esgotam as dificuldades que o tema oferece. Justo ao contrário, vão mais longe, para alcançar outros aspectos da matéria, em si mesmo de penoso equacionamento e solução, dentre os quais sobrelevam aqueles que constituem alvo destas páginas.

4. Colocação do tema

Ao derredor da teoria das nulidades do ato administrativo, interessam-nos, por enquanto, dois aspectos dessa mesma questão:

[2] A teoria da inexistência do ato administrativo. *RDA*, vol. *48*:354, abr./jun. 1957.
[3] *Princípios gerais de direito administrativo*. p. 580, v. 1.
[4] Atos administrativos nulos e anuláveis. *Direito*, *13*:51.
[5] Seabra Fagundes, M. op. cit. p. 50.
[6] Revogação e anulação de ato administrativo. *RDA*, vol. *75*:35.

1. o primeiro deles consiste em saber qual a natureza da anulação de ofício do ato administrativo;

2. o segundo consiste em saber se uma tal anulação admite temperamentos, que lhe suavizem o rigor lógico e pelo qual se possa contrapor a um interesse abstratamente considerado — o da observância à legalidade — um outro, igualmente de valia coletiva e inspirado na necessidade de estabilização e certeza das relações jurídicas em que se enlaçam a administração e os administrados.

Preocupa-nos, assim, nos limites deste escrito, aprofundar esses dois ângulos da teoria das nulidades, por se nos apresentarem de relevância teórica e de utilidade prática, menos com o intuito de resolvê-los, e mais com o intento de oferecê-los ao debate dos mais notáveis.

E, a exemplo de Haydeé Antunes Carlini,[7] "não deslembramos, outrossim, que sendo o direito um objeto cultural dinâmico, a atividade científica que o descreve há de o acompanhar em seu movimento de evolução, não podendo, portanto, se arrogar posições definitivas. Dessa forma, as conclusões que, a final, traçaremos são tão somente provisórias, e representarão, na verdade, novos estímulos para investigações posteriores".

5. *A natureza da anulação de ofício*

5.1 Em volta dessa primeira indagação, assim como proposta, deve-se realçar, mais do que sempre, que a ausência de sistematização no seu estudo, aliada às breves referências ao caráter dessa particularíssima atividade administrativa de desfazer por ato próprio um outro anteriormente praticado, por vício de legalidade, às quais se vem juntar a inexistência de ordenação positiva que a discipline, favorecem sobremodo a livre incursão de quantos sobre ela queiram se debruçar.

Não se pode, igualmente, deslembrar a circunstância de ser essa província do direito uma obra do engenho humano ainda na infância da idade, a socorrer-se rotineiramente de subsídios que lhe são fornecidos pelo direito civil, este, sim, longa, tradicional e solidamente refletido e maturado através dos tempos.

De tais constatações resulta que os problemas com os quais se afligem os cultores desse segmento do direito objetivo são, em geral, mais resistentes a soluções.

[7] Invalidade dos atos administrativos. *RDP, 34*:25, abr./jun. 1975.

No relativo ao âmbito deste trabalho, percebe-se de saída que as dificuldades não são menores.

Com efeito, não afina a uma só voz a doutrina, nem assim a jurisprudência, em definir e precisar a natureza da anulação de ofício, para alguns simples *faculdade*, a exercitar-se segundo as oscilações do interesse público; para outros, *poder-de-ver*, e, afinal, para outros mais, verdadeiro *dever jurídico* e, como tal, de exercício obrigatório.

Rigorosamente dentro dos confins a que nos impusemos, começaremos a versar o assunto recordando algumas lições de primária e especial importância ao desate da controvérsia, relativas às noções do *dever, faculdade e interesse* juridicamente qualificadas, para, ao depois, saber em relação a que conceito mais se aproxima a natureza da anulação de ofício.

De início, centramos a nossa atenção em que o direito objetivo, como sistema de normas de feição marcadamente social, supõe sempre a participação de dois ou mais indivíduos, que se enlaçam em seus comportamentos, aos quais a ordem jurídica atribui determinados efeitos. Dessa idéia se acha de tal forma impregnado, que dele faz dependente a sua própria existência.

E, por ser assim, a noção de *dever jurídico*, em primeiro plano, existe no pressuposto de que a conduta a que alguém se acha obrigado nada mais é do que a conduta a que um primeiro indivíduo se acha adstrito em relação, mediata ou imediatamente, a um segundo em referência àquele considerado.

Quando se afirma, assim, que uma pessoa tem o dever jurídico de se conduzir de uma certa maneira, o que se está dizendo virtualmente é que ela assim deve conduzir-se em face de outra.

O mesmo sucede se a hipótese é de simples *faculdade*, desde que circunscrita a identidade à presença inafastável de dois sujeitos, o ativo e o passivo, pois, pelas razões já expostas, não se entenderia uma faculdade jurídica que não pressuposesse a figura do outro, em relação ao qual pudesse ser exercitada.

Por igual forma, isso se dá com o *interesse*.

Mas as afinidades aí se confinam, porquanto *dever, faculdade* e *interesse* são conceitos que possuem fisionomias próprias, perfis bem marcados, insuscetíveis de assemelhação ou identidade.

Abstraídas as querelas de maior relevo em que se envolvem os autores, acreditamos que se possa haver como razoavelmente assente, ao mínimo no que interferir com a natureza e o escopo deste apanhado de idéias, que, em primeiro passo, *dever jurídico* é expressão que exprime a conduta a que alguém se vê obrigado diante de outrem e pela qual tem de adimplir a prestação devida.

No que tange à *faculdade*, cremos ser possível, sem risco de cometer heresia jurídica, referi-la como expressiva da idéia de possibilidade abstrata de poder

conduzir-se na persecução de interesses considerados pela ordem jurídica como socialmente relevantes e dignos de tutela adequada.

Pelo que, diversamente da idéia de *sujeição,* ínsita no dever, a faculdade traduz um *estar autorizado* a operar, o que obviamente é diferente de um *estar obrigado* a atuar.

Já por ótica diversa, a noção de *dever jurídico* põe-se em estreita ligação com a de *direito subjetivo.* E porque assim é, não se cogita da existência, no universo jurídico, da idéia de um dever sem que lhe corresponda um direito que se lhe contraponha.

Não pode, portanto, surpreender a correlação dessas duas noções que usualmente se contrapõem, principalmente se se tiver em linha de conta a bilateralidade como nota inseparável do direito, pela qual uma especial conduta humana a que alguém se acha submetido constitui, ela mesma, o conteúdo do direito subjetivo de outrem, a quem é dado o poder de reclamá-la.

Se ditas por outra forma, já não se falando mais, primeiramente, em dever jurídico e, ao depois, em direito subjetivo, mas antecedendo este àquele, as palavras são apenas invertidas na sua ordem, mas conservam intato o seu significado. A correlação continuará existindo, ao direito subjetivo correspondendo um dever jurídico. Tudo pela simples razão de que aquilo que a ordem jurídica atribui a um somente é o seu direito subjetivo, se e enquanto imposto a outro o dever de não embaraçá-lo no seu exercício. A tutela jurídica opera por forma coerente, pois o direito não pode dar com uma mão e tirar com a outra, o que aconteceria se a conduta de um indivíduo não fosse assegurada precisamente pela imposição ao outro do dever de respeitá-la.

Não é outro o entendimento de Alessandro Groppali,[8] o professor emérito da Universidade de Milão, para quem o direito se dirige pelo menos a dois sujeitos, dizendo a um "tu deves" e ao outro "tu podes" e que "qualquer dever jurídico, sendo exigível, pressupõe um sujeito que tenha o poder de exigi-lo, e qualquer poder só pode ser juridicamente tutelado com a imposição de deveres positivos ou negativos a cargo dos outros co-associados".

Ao derredor do *interesse,* basta-nos, por ora, salientar, repisando significativas páginas da doutrina, que, conquanto o interesse constitua elemento inseparável de qualquer direito subjetivo, deste se autonomiza, como categoria jurídica diversa, na medida em que, *enquanto tal,* só admite tutela por via reflexa, ou indireta, na razão em que se determinem normas das quais resultem vantagens para os indivíduos, *como parte do todo social e juridicamente organizado.* Deflui daí que, por lhe serem vantajosas, os indivíduos têm,

[8] *Introdução ao estudo do direito.* 2. ed. Editora Coimbra, p. 56.

relativamente a elas, interesses em que sejam observadas e efetivamente aplicadas. Porém, salvante a hipótese verdadeiramente excepcional de o direito colocar à disposição do indivíduo remédios como a ação popular, não se reconhece a ele um meio direto, imediato e realmente eficaz de satisfazer o seu interesse, em situações que tais.

Pelo exposto, não nos parece demasia adiantar que onde há interesse de um inexiste dever do outro, em relação àquele primeiro indivíduo considerado.

E a questão do discrime entre o *direito subjetivo* e o *interesse legítimo* vem abordada, com o sucesso habitual, por Seabra Fagundes que, citando Salemi e Ranelletti, formula o juízo segundo o qual "no direito subjetivo o interesse está sempre vinculado diretamente ao indivíduo, sendo a proteção uma decorrência exclusiva da necessidade de assegurá-lo, ao passo que, no interesse legítimo, o interesse não está ligado imediatamente ao indivíduo, só o afetando como parte da coletividade". A proteção tem em vista, nestes casos, o interesse geral, só beneficiando o indivíduo "na sua qualidade de membro do Estado".[9]

E mais adiante, ao versar a ação popular, assevera que quem propõe o controle jurisdicional para a preservação da inteireza do direito objetivo ou da moralidade administrativa, o faz "na qualidade de titular de um interesse, que sendo de toda a coletividade, é parcialmente seu, enquanto integrante dela".[10]

Ressumbra da exposição, pois, em ligeiras pinceladas, a imagem que do dever, da faculdade e do interesse se reflete no quadro jurídico. E isto, se não é esgotante da matéria, é pelo menos o quanto basta para considerarmos como suficiente à realização do mister a que nos propomos. Até porque, nunca é demais advertir, se já constitui esforço notável o tentar alguém dissecar por completo um tema jurídico, ainda que nas páginas de uma obra de largo alcance, imagine-se o que não seria perseguir o mesmíssimo fim nos breves momentos de uma simples reflexão!

5.2 Desenhados os perfis das criaturas jurídicas, cuidemos agora de saber em relação a qual deles — dever ou faculdade — se aproxima a anulação de ofício.

É notoriamente sabido que, se por um lado, a função administrativa sempre diz, mediata ou imediatamente, com os indivíduos, chamemo-los administrados, em referência aos quais é possível uma conduta ofensiva de *direito subjetivo*, por outro, há inúmeras situações em que o exercício daquela função vem referida no máximo a um *interesse* dessas mesmas pessoas, e que, em sndo assim, não configuram direito subjetivo. Um exemplo de tais situações

[9] Seabra Fagundes. op. cit. p. 119.
[10] Id. ibid. p. 372.

nos é oferecido por Seabra Fagundes, reportando-se a uma lei qualquer, posta de lado pela administração pública, hipótese em que não há como ver na finalidade de uma demanda proposta por ação popular a defesa de direito subjetivo. O que aí se tem em linha de conta é a realização do direito objetivo, ou seja, da lei considerada em face de uma série de situações atuais e futuras.

Assim, também, quando a administração se relaciona contratualmente, sem a previedade do procedimento licitatório, salvo, é óbvio, se legalmente autorizada a dispensa do mesmo, não se põe em linha de conta o direito subjetivo ofendido, mas, unicamente, um interesse contrariado, a traduzir-se na inobservância do regramento aplicável à espécie.

Presta-se igualmente à exemplificação a licitação levada a efeito com vícios de ilegalidade, que não autorizam a sua invalidação (por quem da mesma não participou) por via do mandado de segurança, por não configurar o caso nenhuma lesão de direito subjetivo suscetível de resguardo pelo *writ*.

Remetendo o raciocínio ao que anteriormente foi dito sobre as noções de *dever jurídico*, *faculdade* e *interesse*, a conclusão aflora como resultado lógico exigido pelas premissas assentadas. Se não se há de falar, naquelas situações, de *direito subjetivo*, mas tão apenas de *interesse*, então, pela mesma forma, não parece razoável que se venha a falar de *dever jurídico*. Se se admite como verdadeira a correlação entre um e outro — dever e direito, ou vice-versa — a única conclusão a que se pode chegar, em homenagem à lógica do raciocínio, é que ninguém está obrigado a conduzir-se de uma certa maneira se a outrem não é dado o poder de exigir que ele assim se conduza.

Pelo que, excluída a idéia do *dever*, remanesce a anulação como faculdade, ou discrição administrativa, condicionada no seu exercício a valorações do interesse coletivo, na permanência ou no desfazimento da situação jurídica, ou com aparência de juridicidade.

Ao postar-se diante de uma conduta administrativa estigmatizada de ilegalidade, o administrador terá de orientar-se pelas clássicas indagações: posso anular? Se posso, é útil fazê-lo?

Será, pois, a administração pública a única competente para dar resposta a tais questões, orientando-se em tal mister pela idéia dominante de todo o direito administrativo: o interesse público.

Aliás, e embora a vôo de pássaro, não nos furtamos, neste ponto, de explicitar a nossa opinião de que, no julgamento do RE a que inicialmente nos reportamos, parece-nos desassistido de razão um dos fundamentos ali invocados, exatamente o que nega à administração a faculdade de desfazer o ato que se argúi de ilegal. Embora, reconheça-se, sempre tão cauteloso no examinar contenciosamente os atos administrativos, para só afirmar a possibilidade do controle

jurisdicional quando se trata de razões de legalidade, até porque tal questão envolve uma outra — a da separação das funções estatais — o STF, ao que tudo está a indicar, examinou aquele ato sob o prisma de saber se era útil ou conveniente a sua anulação, o que diz com o exame da discricionariedade administrativa.

Assim o fez, embora não pudesse fazê-lo.

6. *A estabilidade e a certeza das relações jurídicas como fator de limitação à anulação de ofício*

6.1 Identificada a natureza da anulação de ofício como *faculdade*, e entendida esta no sentido de possibilidade jurídica de conduzir-se de uma certa maneira, extrai-se a conclusão segundo a qual a administração pública *pode* abster-se de reagir à ofensa eventualmente irrogada contra o ordenamento jurídico, deixando de invalidar o seu ato reconhecidamente ilegal.

Mas não nos parece acertado supor que se possa conduzir por abstenção com a mesma esfera de opção reconhecida pelo direito privado àqueles que se relacionam com sujeição ao seu campo de incidência normativa. Isto, pela simples razão de que a conduta administrativa, seja qual for, acha-se sempre condicionada em sua validade à idéia do interesse público. Pelo que, haverá de admitir-se, logo a primeiro passo, que não basta considerar a anulação de ofício como faculdade, para que, só por isso, se confira validez a que a administração resolva pela subsistência do ato contaminado de ilegalidade. Torna-se preciso mais. É absolutamente indispensável que se reconheça a existência de um outro interesse, *tão público* como o abstratamente considerado (observância à legalidade), capaz de acobertar a decisão administrativa de manter o ato viciado.

É justamente neste ponto que a estabilidade e a certeza das relações jurídicas passam a constituir objeto das nossas reflexões. Poderão elas interferir com a anulação de ofício? Em tal caso, em que medida?

Cuidemos, por apego à boa ordem das coisas, da primeira indagação, para depois abordar a segunda.

6.2 É de trivial e corriqueira sabença que o direito, na medida em que se propõe servir à sociedade dos homens, reflete de si mesmo uma imagem de várias faces, dentre as quais sobressai a que põe a descoberto a imperiosa necessidade de garantir ao gênero humano, no relacionamento das partes que o compõem, um grau ao mínimo razoável de tranqüilidade real, sem o que não seria possível fazer permanecer nos indivíduos a idéia de utilidade comum que os animou no propósito de viverem juntos, em um só corpo social.

Com efeito, não escaparia à atenção sequer do mais desavisado que de pouca valia seria a ordenação da vida coletiva, se ao enlaçamento das condutas humanas não atribuísse o direito uma feição de marcadas estabilidade e certeza, e por tal forma que as relações jurídicas, uma vez constituídas, somente pudessem ser desfeitas em atenção a valores considerados socialmente úteis e dignos de proteção pela ordem que nominalmente lhes corresponde.

Não fora assim, a concórdia pública resultaria insanavelmente comprometida e o direito veria negado o seu próprio caráter ordenador da comunhão humana.

E a par da excelência da sua justificação teórica, a necessidade de assegurar a estabilidade e a certeza das relações jurídicas foi obsequiada pelo ordenamento jurídico positivo do País, que a recepcionou e validou como idéia ao mínimo informadora de regimes jurídicos diversos, afirmando a sua presença em inúmeros dispositivos derramados pelos diferentes textos, dentre os quais aparecem mais rotineiramente os que consagraram a coisa julgada, a prescrição e a decadência.

Demais disso, o imperativo assinalado repercute fundamente em teorias e princípios jurídicos de largo prestígio e de tradicional aceitação, tais como a relativa ao funcionário de fato: o da aparência de direito ou de situação jurídica aparente; e aquela pertinente à chamada preclusão das vias administrativas.

Pode-se, portanto, adiantar que, de parelha com a sua relevância teórica, de resto rigorosamente afinada com a utilidade do direito, a estabilidade e a certeza das relações jurídicas foram consagradas pelo ordenamento jurídico, que as qualificou como ponto fundamental, seja do regime jurídico privado, seja do regime jurídico público.

De fácil percepção, pois, a interferência de um tal princípio na anulação de ofício dos atos administrativos ilegais. Se tais atos, pela presunção abstrata de nocividade, tivessem sempre, em qualquer circunstância, de ser anulados pela administração, sem considerações sobre a sua repercussão na vida coletiva, chegar-se-ia muito provavelmente ao extremo de retirar dos indivíduos aquele mínimo de tranqüilidade real, indispensável à sobrevivência do próprio ordenamento jurídico. A anulação mecânica, servil, indiferente a situações concretamente determinadas, sem qualquer possibilidade de mensuração entre dois interesses, *igualmente públicos*, a se traduzirem, o primeiro deles na chamada administração legal, e o segundo, na estabilidade e certeza das relações jurídicas, seria o mesmo que admitir a falta de correspondência e de adequação das fórmulas abstratas à realidade factual. Ou o mesmo que se admitir, muitas vezes, o sacrifício do interesse coletivo sob o pretexto de realizá-lo.

Ora, a sociedade tem tanto interesse em que a administração se exercite nos limites da lei, quanto em que as relações jurídicas não oscilem ao sabor da instabilidade ou da incerteza na sua validade e na produção dos efeitos a que se preordenaram.

Não nos parece, pois, extravagância ou demasia considerar que um princípio interfere com o outro, no sentido de mitigar-lhe o rigor lógico da sua aplicação, em atenção a exigências que são também de uma só e mesma coletividade.

Além do que — e isso vem muito bem posto por não poucos administrativistas — há de se ter em vista que o próprio ato de anulação é, também ele, um ato administrativo. E, como tal, não pode ser expedido em desatenção às exigências coletivas.

Por derradeiro, uma lembrança: inobstante aqui e alhures se ouçam vozes das mais autorizadas que afirmam ser perfeitamente possível à administração resolver-se pela não-anulação, fazem essa possibilidade dependente da ocorrência de casos determinados concretamente.

E, em tudo e por tudo afinado com o propósito destas linhas, rematamos as nossas reflexões adiantando que a estabilidade e a certeza das relações jurídicas parecem ser um desses casos idôneos para legitimar a inação administrativa em matéria de anulação de ofício.