— A atribuição conferida pelo Inciso VI ao art. 4º da Lei 4.595/64 é de natureza normativa. O Conselho Monetário Nacional não foi concebido para intervir em cada um dos negócios financeiros realizados no Brasil. Sua função é disciplinar o crédito, em geral.

— A autorização para reempréstimo, passada pelo Banco Central, em favor dos signatários do MYDFA, não dependia de manifestação do CMN. Se este consentimento não contraria nenhuma proibição legal, é defeso ao Banco Central declarar-lhe, unilateralmente, a nulidade.

— A regra enunciada no verbete nº 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro plano de competência.

— "Se não se nega à Administração a faculdade de anular seus próprios atos, não se há de fazer disso o reino do arbítrio". (Ministro Oscar Corrêa — RE 108.182).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Recurso Especial nº 63.451

Recorrente: Cotia Comércio Exportação e Importação S/A.
Recorrido: Banco Central do Brasil
Relator: Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam o Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso. Votaram com o Sr. Ministro Relator os Srs. Ministros Milton Luiz Pereira, Cesar Asfor Rocha, Garcia Vieira e Demócrito Reinaldo.

Brasília, 07 de junho de 1995 (data do julgamento).

Ministro Demócrito Reinaldo, Presidente — Ministro Humberto Gomes de Barros, Relator

RELATÓRIO

O *Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros*: A Recorrente pediu Mandado de Segurança contra ato que cancelou autorização passada em seu favor.

A autorização desconstituída liberara em favor da impetrante, quantias oriundas de empréstimo tomado no exterior.

A liberação se integraria em várias parcelas das quantias liberadas, a Impetrante já retirara quatro parcelas, que foram aplicadas na expansão de seus negócios.

A Segurança foi denegada em primeiro grau.

O V. Acórdão, ora recorrido, confirmou a

denegação, sob fundamentos resumidos assim:

"ADMINISTRATIVO. ACORDO INTERNACIONAL. EMPRÉSTIMO EXTERNO EM DÓLAR. REEMPRÉSTIMO EM CRUZEIRO. AUTORIZAÇÃO PELA FIRCE (DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS). CANCELAMENTO POSTERIOR.

1. Invalidação, e não cancelamento da autorização, pelo Banco Central, por contrariar uma sua Resolução. Verificando que a autorização para liberação de recursos — autorização prévia nº 10-1-90/103 — contrariou o voto 734, *rectius* resolução, o Banco Central anulou. Correto. os efeitos dessa anulação retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras do ato anulado" (Hely Meirelles). *Efeito ex tunc*. Não se pode, nessa hipótese, aplicar a teoria da boa fé. A boa fé é do terceiro e não do beneficiário direto ou participe do ato." (fl. 854)

Para chegar a este dispositivo, o V. Acórdão desenvolveu linha de raciocínio que se pode resumir, assim:

a) o Multi-Year Deposit Facility Agreement foi assinado em 1988, com o propósito de disciplinar a liberação dos débitos externos do setores privados e públicos nacionais;

b) por efeito deste acordo, as entidades não financeiras poderiam retirar do Banco Central, as importâncias que nele tivessem depositadas. Tais importâncias seriam reemprestadas a empresas sediadas no Brasil;

c) em outubro de 1990, Cotia Finance Ltda, empresa não financeira detinha dívida afetada, no valor de aproximadamente treze milhões de dólares:

d) mediante Autorização do Banco Central, a Recorrente obteve o direito de liberar estes recursos, após transformados em moeda brasileira, em vinte parcelas mensais;

e) em abril de 1991, após a liberação de quatro parcelas, o Banco Central cancelou a autorização;

f) o cancelamento fincou-se na constatação de que uma resolução do próprio Banco Central (denominada "Voto 734/89") vedava, na espécie, a liberação do numerário;

g) A Lei 4.595/64 outorga competência ao Conselho Monetário, para "disciplinar o crédito, em todas as modalidades e as operações creditícias, além de "regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e de empréstimo efetuadas com quaisquer instituições financeiras, públicas e privadas, de natureza bancária." (Art. 4º, inc. VI);

h) ao autorizar a liberação dos recursos, o Banco Central, através de sua diretoria contrariou sua própria resolução;

i) a desconstituição do ato liberatório não resultou de revogação. Decorreu, em rigor, de anulação;

j) os efeitos da anulação operam *ex tunc*, invalidando todos os atos que decorreram do ato nulo;

k) em se tratando de nulidade, a apuração de boa fé, em relação aos figurantes do ato nulo faz-se irrelevante. Na espécie, interessa, apenas, a boa fé de terceiros alcançados por ele.

O Recurso Especial fomenta-se nas alíneas a e c . Em suas razões, a Recorrente sustenta, em suma:

a) o Banco Central dispunha da faculdade de firmar o *Multi-Year Deposit facility agreement*;

b) no entanto, uma vez vinculado aquele pacto, o Banco não pode deixar de aplicar suas determinações, a todos os que atendam os requisitos nele estabelecidos, para o reempréstimo;

c) Assim, a proposição de que *MYDFA* depende de regulamento, carece de sustentação jurídica;

d) é que o Acordo gerou direitos e obrigações para todos os que aderiram a suas cláusulas — inclusive as entidades privadas, financeiras e não financeiras. Por isto, o contrato reveste-se de eficácia imediata, sem qualquer margem de discricionaridade em favor da Administração;

e) ainda que se tenha o contrato, como norma de eficácia contida, nada se alteraria;

f) é que o *voto BCB 734/89*, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, através da Resolução *CMN 133/90* cuida, somente de *dívi-*

das afetadas e garantidas, sem qualquer referência às dívidas afetadas;

g) isto significa: não existe vedação alguma ao reempréstimo de *dívida afetada* e não garantida;

h) Não é verdade, portanto que o *CMN* tenha proibido a liberação de reempréstimo de quantias relacionadas com dívidas afetadas mas não garantidas;

i) ao entender que o *MYDFA* depende de regulamentação, o Acórdão recorrido maltratou o Art. 4º, inciso VI da Lei 4.598/64;

j) isto ocorreu, porque o arreglo internacional gerou direitos e obrigações para todos os seus figurantes. Por isto, se tornou obrigatório para todas as partes. Não se pode, assim, cogitar em discricionariedade em sua execução;

k) ao firmar o Acordo, o Estado praticou ato regulado pelo Direito Civil, nivelando-se aos demais contratantes;

l) o princípio da revogabilidade e anulabilidade opera, somente em relação a atos administrativos típicos. Ele não se estende aos contratos — onde impera a regra *pacta sunt servanda*;

m) o próprio Banco Central, nas informações que prestou, disse que a resolução *BCB-734/89* só se referiu à segunda parte do *MYDFA*, "ou seja, às instituições não financeiras garantidoras de operações de empréstimos externos ("Dívida afetada garantida");

n) por outro lado, os motivos adotados como determinantes para a declaração de nulidade, não correspondem à realidade. Este desvio ocorreu, quando o Banco Central afirmou que os saques foram autorizados, sob o argumento de que se cuidava de dívida afetada garantida, quando em verdade, a hipótese era de dívida simplesmente afetada, mas não garantida;

o) semelhante argumento, jamais foi utilizado na liberação do numerário. em todas as oportunidades, o Banco sempre afirmou que se tratava de importâncias integrantes da rubrica "dívida afetada".

p) a Administração somente pode declarar a nulidade de seus atos, quando eles padecerem de vícios. Na hipótese, tais vícios não ocorrem;

q) o Banco Central jamais poderia pretender regulamentar o *MYDFA*, porque não lhe é lícito atuar em contrato nas contraditórias posições de parte e árbitro;

r) o Acórdão recorrido, admitindo esta cumulação, afrontou o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que "quando o Estado pratica atos jurídicos regulados pelo Direito Civil, coloca-se no plano dos "particulares" (RMS 1.794);

s) em tal circunstância, mesmo que o Banco Central houvesse descoberto erro seu, o ato seria anulável (CC, art. 86). Assim, haveria anulabilidade (CC, art. 147, II), cujos efeitos não operariam ex officio;

t) a Súmula 473 do STF somente admite a declaração unilateral de nulidades, não de anulabilidades;

u) tanto por outorgar ao Banco Central, o poder de regulamentar arbitrariamente um contrato de que foi parte, quanto por divergir da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Acórdão recorrido merece reforma.

Esta, em suma, a controvérsia que nos foi apresentada.

ADITAMENTO AO VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros (Relator): — Sr. Presidente, a recorrente argúi violação ao art. 4º, inciso VI, da Lei nº 4.595.

Verifico que, efetivamente, este dispositivo legal foi, justamente, a "pedra de toque", a "chave de abóbada" da argumentação desenvolvida no acórdão recorrido.

Por isso, conheço do recurso, e, conhecendo-o, emito o voto nesses termos:

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros (Relator): O Acórdão recorrido proclamou que a liberação do numerário desafiou resolução do Conselho Monetário Nacional — entidade competente para regulamentar o *MULTI-YEAR DEPOSIT FACILITY AGREEMENT*.

Se o regulamento foi contrariado, o ato da liberação é nulo.

Se é nulo o ato, é lícito ao próprio Banco Central declarar a nulidade e desconstituir o ato.

Esta linha de raciocínio coincide com o princípio contido na Súmula 473 do STF.

Não enxergo dissídio pretoriano.

Resta examinar o Recurso, sob o enfoque da alínea *a*. Nesta seara, cabe-nos apurar se a liberação dos numerários ofendeu norma jurídica.

A teor do Acórdão, a liberação teria contrariado Resolução do Banco Central, posteriormente ungida pelo Conselho Monetário Nacional.

O Voto condutor do Aresto recorrido parte de uma afirmação: a de que o Banco Central dispõe de competência para regulamentar operações de reempréstimo. Tal competência é outorgada pelo Art. 4º, inciso VI da Lei 4.595/64, expresso, nestes termos:

"Art. 4º Compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional:

VI — disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras."

Não há dúvida de que reempréstimo é operação creditícia.

O Conselho Monetário nacional estabeleceu os requisitos para os reempréstimos relacionados com o *MYDFA* e provenientes de dívidas afetadas garantidas.

Não tratou, entretanto das dívidas simplesmente afetadas.

Pergunta-se: o silêncio do *CMN* traduz vedação aos reempréstimos das dívidas afetadas?

Esta, a questão fundamental a ser enfrentada.

Para respondê-la devemos lembrar o conteúdo do *MULTI-YEAR DEPOSIT FACILITY AGREEMENT*.

As partes concordam em que este pacto internacional envolveu o Banco Central e o universo de credores e devedores de empréstimos tomados para ingresso de recursos na economia brasileira. Seu objetivo foi, justamente, disciplinar as retiradas, pelos subscritores, das quantias depositadas no Banco Central. Tais quantias destinavam-se ao reempréstimo ou investimento em moeda estrangeira nas empresas sediadas no Brasil.

O *MYDFA* disciplinou, assim, todo o mecanismo de reempréstimo dos valores envolvidos na negociação da dívida externa.

Suas cláusulas foram concebidas dentro dos princípios consagrados em nosso Direito Positivo.

Do contrário, o próprio acerto seria nulo.

De outro lado, a atribuição conferida pelo Inciso VI ao Art. 4º da Lei 4.595/64 é de natureza normativa. O conselho Monetário Nacional não foi concebido para intervir em cada um dos negócios financeiros realizados no Brasil. Sua função é disciplinar o crédito, em geral.,

O Acórdão recorrido, no entanto, interpretou aquele dispositivo legal, um preceito tópico, submetendo a realização de qualquer negócio financeiro, ao consentimento casuístico do CMN.

A autorização para reempréstimo, passada pelo Banco Central, em favor dos signatários do *MYDFA*, não dependia de manifestação do *CMN*.

No Direito brasileiro, as causas de nulidade do ato administrativo estão relacionadas no Art. 2º da Lei 4.717/65, em cinco pontos, a saber:

a) incompetência;
b) vício de forma;
c) ilegalidade do objeto;
d) inexistência dos motivos;
e) desvio de finalidade.

Não enxergo, na autorização passada pelo Banco Central, qualquer um destes vícios.

Esta Turma, no julgamento do RMS 407, examinou questão semelhante. Acertou, então:

"A regra enunciada no verbete nº 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato

posterior praticado em outro plano de competência.

É vedado ao Estado sob o pretexto de que houve irregularidades formais desconstituir unilateralmente a investidura de servidores nomeados mediante concurso público."

Reporto-me ao voto que emiti, naquele julgamento, *in verbis*:

"Como assinala o M.P. Federal, os efeitos do Decreto nº 10.386, de 23.03.87 já foram apreciados nesta Corte. A propósito deles, assentou-se a jurisprudência no sentido de que:

"Sem prévio procedimento administrativo, no qual fique assegurada ampla defesa dos concursados em estágio probatório, o concurso público não pode ser anulado, devendo o direito adquirido ser preservado até prova em contrário.

Recurso provido (RMS nº 80-MA — 1ª Turma — Relator o e. Ministro Geraldo Sobral)."

Estou de acordo com esta feliz solução.

Não me posso furtar, contudo, à provocação contida no Parecer lançado pelo ilustre Procurador da República Gilmar Ferreira Mendes, nos autos do RE nº 108.182.1 (reproduzido às fls. 356 destes autos).

Neste Parecer, louvou-se o E. Ministro Oscar Corrêa, no voto condutor do acórdão assim ementado.

"Anulação de concurso público, sem prévio processo administrativo e defesa dos interessados, em estágio probatório. Súmulas 20 e 21. Se não se nega à Administração a faculdade de anular seus próprios atos, não se há de fazer disso o reino do arbítrio.

Jurisprudência da Corte, aplicável à hipótese.

Recurso extraordinário conhecido e provido."

Merece destaque no primoroso trabalho do E. Subprocurador da República, a segura reportagem, nele desenvolvida, da evolução doutrinária, em tema de revisão dos atos administrativos.

De início, considerou-se a Administração, livre para desfazer seus próprios atos, independentemente de qualquer cautela. Bastava a alegação de que o ato malsinado padecia de nulidade.

Mais tarde, surgiu a preocupação de se compatibilizar o princípio da autotutela da Administração com aqueles outros relativos à segurança das relações jurídicas, no resguardo da boa fé e do próprio interesse público.

Envolvidas nesta preocupação, a Doutrina e a Jurisprudência desenvolvem constantes pesquisas, em busca da solução de compromisso, capaz de instaurar o equilíbrio, como bem observam Erichsen e Martens:

"O princípio da legalidade da administração constitui apenas um dos elementos do postulado do Estado de Direito. Tal postulado contém igualmente os princípios da segurança jurídica e da paz jurídica, dos quais decorre o respeito ao princípio da boa fé do favorecido. Legalidade e segurança jurídica constituem dupla manifestação do Estado de Direito, tendo por isto, o mesmo valor e a mesma hierarquia. Daí resulta que a solução para um conflito concreto entre a matéria jurídica e interesses há de levar em todas as circunstâncias que o caso possa eventualmente ter". (Tradução do Professor Gilmar F. Mendes — CF. fls. 361 destes autos)

Percebe-se, assim, que a supremacia do interesse público sobre o privado deixou de ser um valor absoluto.

Tal princípio, muitas vezes prestou-se a deformações, servindo de justificativa para a implantação de regimes ditatoriais, tornou-se necessário temperá-lo com velhas regras do Direito Privado, que homenageiam a boa fé e a aparência jurídica.

Em interessante monografia, a Professora Weida Zancaner traça fiel esboço do estágio em que se encontra, hoje, o processo de composição entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica:

"O princípio da legalidade, fundamento do dever de invalidar, obriga a Administração Pública a fulminar seus atos viciados não passiveis de consolidação. Só que a invalidação não pode ser efetuada sempre, com referência a todas as relações inválidas não convalidáveis que se apresentem ao administrador, em razão das barreiras ao dever de invalidar.

Os limites ao dever de invalidar surgem do próprio sistema jurídico-positivo, pois, como todos sabemos, coexistem com o princípio da

legalidade outros princípios que devem ser levados em conta quando do estudo da invalidação.

Claro está que o princípio da legalidade é basilar para autuação administrativa, mas como se disse, encartados no ordenamento jurídico estão outros princípios que devem ser respeitados, ou por se referirem ao Direito como um todo como, por exemplo, o princípio da segurança jurídica, ou por serem protetores do comum dos cidadãos, como, por exemplo, a boa fé, princípio que também visa protegê-los quando de suas relações com o Estado.

Assim, em nome da segurança jurídica, simetricamente ao que referimos quanto à consolidação, o decurso de tempo pode ser, por si mesmo, causa bastante para estabilizar certas situações fazendo-as intocáveis. Isto sucede nos casos em que se costuma falar em prescrição, a qual obstará a invalidação do ato viciado. Esta é, pois, uma primeira barreira à invalidação.

Por sua vez, o princípio da boa fé assume importância capital no Direito Administrativo, em razão da presunção da legitimidade dos atos administrativos, presunção esta que só cessa quando esses atos são contestados, o que coloca a Administração Pública em posição sobranceira com relação aos administrados."

Ademais, a multiplicidade das áreas de intervenção do Estado moderno na vida dos cidadãos e a tecnicização da linguagem jurídica tornaram extremamente complexos o caráter regulador do Direito e a verificação da conformidade dos atos concretos e abstratos expedidos pela Administração Pública com o Direito posto. Portanto, a boa fé dos administrados passou a ter importância imperativa no Estado Intervencionista, constituindo, juntamente com a segurança jurídica, expediente indispensável à distribuição da justiça material. É preciso Tomá-lo em conta perante situações geradas por atos inválidos.

Com efeito, atos inválidos geram conseqüências jurídicas, pois se não gerassem não haveriam qualquer razão para nos preocuparmos com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar à segurança jurídica e à boa fé."

(Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos — Ed. RJ — 1990 — págs. 58/9).

Há situações concretas em que a declaração administrativa da nulidade se faz impossível.

Uma destas situações ocorre quando o ato acoimado de nulo serviu como fundamento de ato posterior, praticado em outro plano de competência. Vejamos um exemplo, lembrado por Lúcia Valle Figueiredo:

A teor da Lei 6.766, de 19.12.79 a aprovação do projeto constitui requisito para a aprovação do loteamento.

Efetivado o registro, a partir de tal aprovação, é possível à Municipalidade decretar a nulidade de seu ato?

Evidentemente, não!

Do contrário, estar-se-ia atribuindo, por vias oblíquas, ao administrador municipal, o poder de cancelar um registro público.

Existem, contudo, outros limites à livre retratação.

Em boa hora, o legislador brasileiro, inseriu no Direito positivo uma importante condição para descontituição do ato administrativo: a ocorrência da lesão ao patrimônio público.

Com efeito, ao regulamentar o exercício da Ação Popular, a Lei nº 4.717, de 26.6.65, em vários dispositivos, coloca a lesividade como atributo necessário à declaração de nulidade.

De acordo com a Lei de Ação Popular "são nulos os *atos lesivos*"...

A *contrário senso*, os atos não lesivos são imunes à declaração de nulidade.

Lúcia Vale Figueiredo com a simplicidade dos mestres, explica esta submissão da legalidade à segurança das relações jurídicas, observando:

"Sem dúvida, um valor eventualmente a

proteger seria o cumprimento da ordem jurídica. Mas, por outro lado, encontram-se outros valores, também albergados no ordenamento, merecedores de igual proteção, como a boa fé, a certeza jurídica a segurança das relações estabelecidas.

Em casos tais — ausência de dano bem como a necessidade de proteção de outros valores — a Administração não deve anular seu ato viciado, pois o sistema repeliria tal proceder."

(Extinção dos Contratos Administrativos — Ed. RJ 1986 — pág., 78).

Na expressão do publicista argentino M.A. Berçaitz, muito bem lembrada por Lúcia Valle Figueiredo:

"Cabe acrescentar que não se deve declarar qualquer nulidade, pela nulidade mesma, como no Direito privado. Sem prejuízo econômico ou do interesse público, deve-se procurar a estabilidade do ato ou do contrato."(Ob. cit. pág. 79).

Estas considerações que já se vão alongando, sugerem que, no estágio atual do Direito, brasileiro, em que se empreende decisivo processo de consolidação do Estado de Direito, a regra enunciada no Verbete nº 473 da Súmula do STF merece algum temperamento. Assim, é de se reconhecer a faculdade de a Administração anular seus próprios atos, desde que:

a) tenham causado lesão ao Estado;

b) sejam insuscetíveis de consolidação;

c) não tenha servido de fundamento a ato posterior, praticado em outro plano de competência.

Sem estas limitações, a Súmula 473 transforma-se em instrumento de violência, em repelente entulho autoritário, capaz de reimplantar o "reino do arbítrio" a que se refere o E. Ministro Oscar Corrêa.

Na hipótese destes autos, embora não me pareça que a impugnada declaração de nulidade tenha infringido a Súmula nº 21 do STF, dou provimento ao recurso por entender que não se demonstrou lesão ao patrimônio do Estado do Maranhão, resultante do procedimento de investidura.

Lesiva, em verdade é a desconstituição do concurso e das nomeações: em função dela, o Estado seria obrigado a ministrar novo e dispendioso concurso público, e ficaria prejudicado em sua atividade essencial de arrecadar receita. De quebra, não se pode desprezar a responsabilidade civil do Estado, pelos danos causados aos candidatos nomeados e logo destituídos."

Não vejo, pois, como declarar a nulidade da autorização que beneficiou a Recorrente.

Em tema de declaração de nulidade, é preciso ter sempre presente a advertência do eminente Ministro Oscar Corrêa, que volto a lembrar, *in verbis*:

"Se não se nega à Administração a faculdade de anular seus próprios atos, não se há de fazer disso o reino do arbítrio."(RE 108.182)

Dou provimento ao recurso.

VOTO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira: Senhor Presidente, não há como sombrear-se a significação da questão jurídica tratada no presente recurso e, com a clareza de sempre, o seu modo didático de expor, tão bem encaminhada pelo eminente Ministro-Relator.

Está gravado na memória que esta questão não é, na sua essência, inédita nesta Corte.

No presente recurso, o aspecto que me parece relevante, prende-se à aplicação da Súmula 473. Não é, parece-me, um "abra-te Sésamo", à Administração Pública, exigindo que se verifique tratar-se de ato nulo e ato revogável.

A Súmula não autoriza que, unilateralmente, se anule o ato administrativo.

O ato prefalado não constitui o típico ato privado. A respeito, dissertei em questão assemelhada. Disse eu: (lê)

"A Administração Pública não se.....
.....faculdade da administração".

Neste ponto é de se relembrar que "os atos podem ser gerais ou regulamentares, especiais ou individuais. Quanto aos primeiros, são por sua natureza revogáveis a qualquer tempo e em qualquer circunstância, desde que a administração respeite os seus efeitos produzidos até o momento da invalidação. Compreende-se que assim seja porque estes atos têm a missão normativa, assemelhada à lei,

não objetivando situações pessoais. Aliás, o Senhor Ministro-Relator também destacou este aspecto em que há de se considerar que aqueles atos são de normatização geral, e é neste enfoque que deve ser talhado.

Por isso mesmo, não geral normalmente direitos subjetivos individuais à sua manutenção, razão pela qual os particulares não poderiam se opor à sua revogação, desde que sejam porém, mantidos os efeitos já produzidos pelo ato.

Quanto aos atos especiais e individuais são, também estes, revogáveis em tese, desde que seus efeitos se revelem inconvenientes ou contrários ao interesse público, mas ocorre que esses atos podem-se tornar operantes e irrevogáveis desde a sua origem, ou adquirir esse caráter por circunstância superveniente. E tais são os que geram direitos subjetivos para o destinatário, os que exaurem, desde logo, os seus efeitos e os que transpõem os prazos dos recursos internos levando a administração a decair do poder de modificá-los ou revogá-los.

Ocorrendo qualquer dessas hipóteses, o ato administrativo se torna irrevogável nesta parte, como tem entendido a jurisprudência".

Em qualquer dessas hipóteses, porém, consideram-se válidos os efeitos produzidos pelo ato revogado até o momento da revogação; quer quanto às partes, quer em relação a terceiros, sujeitos por seus efeitos reflexos. Estas idéias estão insculpidas fundamentalmente em lições, neste caminho uniformizadas, de três importantes administrativistas brasileiros: Cretella Júnior, Hely Lopes Meirelles e Lúcia Figueiredo.

Há um tópico que não pode ser olvidado, lembrando Seabra Fagundes: (lê)

"A revogação opera da data em diante, *ex nunc*. Os efeitos que precederam, esses permanecem de pé. O ato revogado, havendo revestido todos os requisitos, nada justificaria negar-lhe efeitos operados ao tempo da sua vigência".

Nessa esteira, não podemos dar supremacia de tal modo aviltante ao interesse público, aviltando o direito do cidadão. Não há prevalência absoluta do interesse público. Seria a negação do direito individual diante do Estado. E, se negarmos abruptamente a validade dos atos contratados com o cidadão, estaremos analisando a volta do Estado absoluto, onde a vontade rei sempre prevaleceu.

Ora, há de se presumir que no momento em que as partes convolaram o acertamento — tanto que quatro parcelas foram adiantadas — não teria sido um negócio leviano. Em razão da não ausência desta forma leviana, e pela seriedade da instituição, devem ser protegidos os direitos subjetivos do administrado, surpreendido com o estancamento do fluxo de pagamento. No estado de direito, deve ser resguardado o direito.

Louvo não só a erudição da sustentação feita pelo ilusrtre Advogado do Banco Central, como também a sua dedicação e persistência. Mas não posso aceitar que, constituído o ato jurídico perfeito e acabado, a meio termo, seja anulado por decisão unilateral da Administração Pública. Não podem ser desprezados os efeitos juridicamente constituídos.

Senhor Presidente, concluo acompanhando o voto proferido pelo eminente Ministro-Relator.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha: — Sr. Presidente, ter que o deslinde desta pendenga pode, em uma apertada síntese, ser conduzido tendo em conta luzes daquela lição de Epitácio Pessoa, segundo a qual, o Estado, em suas relações privatistas não tem melhores títulos que os particulares.

No mais, diante de tão eruditos e elucidativos votos que já foram proferidos permito-me, apenas, dizer que acompanho o eminente Ministro-Relator.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Nº Registro: 95/0016242-3
Pauta: 05/06/1995
Relator
Exmo. Sr. Min. Humberto Gomes de Barros
Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Min. Demócrito Reinaldo
Subprocurador Geral da República
Exma. Sra. Dra. Edylcéa Tavares Nogueira de Paula

Secretário (a)
Maria Auxiliadora Ramalho da Rocha Soato

AUTUAÇÃO

Recte: Cotia Comércio Exportação e Importação S/A
Advogado: Antonio Vilas Boas Teixeira de Carvalho e outros
Recdo: Banco Central do Brasil
Advogado: Rodrigo de Magalhães Rosa e outros

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou oralmente o Dr. Antonio Vilas Boas Teixeira de Carvalho, pela Recorrente e o Dr. Manoel José Ferreira Nunes, pelo Recorrido.

CERTIDÃO

Certifico que a Egrégia PRIMEIRA TURMA ao apreciar o processo em epigrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso.

Participaram do julgamento os Exmos. Srs. Ministros Milton Luiz Pereira, Cesar Asfor Rocha, Garcia Vieira e Demócrito Reinaldo.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 7 de junho de 1995

Secretário(a) Maria Auxiliadora Ramalho da Rocha Soato.