

## ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO — COMPETÊNCIA DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

— *Em princípio, os atos administrativos, particularmente aqueles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Quando, porém, o ato administrativo está cívado de nulidade, ou de ilegitimidade, a questão assume outro aspecto. Nesta hipótese, é conveniente admitir que à própria administração cabe rescindir as suas decisões.*

— *A autoridade que tem competência expressa para a prática de um ato, tem-na, extensivamente, para a anulação desse ato.*

— *Os efeitos da anulação, na base de considerações de "legitimidade", divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de "oportunidade". E enquanto é a primeira concedida à administração para salvaguarda dos interesses públicos e da observância da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

União Federal versus Olímpio Nogueira de Figueiredo e outro

Apelação n.º 7.704 — Relator : Sr. Ministro

OROZIMBO NONATO

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos do Distrito Federal, n.º 7.704, apelantes o juiz da 1.ª Vara dos Feitos, *ex-officio*, e a União Federal e apelados Olímpio Nogueira de Figueiredo e outro.

---

### COMENTÁRIO

#### REVOGABILIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

1 — Os acórdãos transcritos versam tese relevante e delicada, sôbre a qual, entretanto, tem sido escassa e incerta a jurisprudência dos nossos tribunais.

Trata-se da revogabilidade dos atos administrativos.

Pode a administração pública revogar os próprios atos? Ou esta matéria é da competência do Poder Judiciário?

O julgado da Segunda Turma do egrégio Supremo Tribunal Federal, proferido na apelação cível n.º 7.704, por dois votos, com divergência do Ministro OROZIMBO NONATO, pois que foram apenas três os eminentes julgados do recurso, assentou a conclusão de

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrado neste o relatório de fls. e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, dar provimento ao recurso oficial e à apelação da União Federal para julgar os A. A. carecedores de ação, pagas as custas da forma da lei.

Rio, 19 de janeiro de 1943. — José Linhares, presidente. — Orozimbo Nonato, relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato (Relator) — Propuseram os Drs. Olímpio Nogueira de Figueiredo e Felício Fernandes Nogueira ação contra a União Federal para anular o ato que cancelou o registro de seus diplomas de médicos. O ato é insubsistente, dizem, pois não pode a administração, depois do exame que precede, necessariamente, o registro, e dêste, determinar-lhe sem forma nem figura de juízo o cancelamento. De resto, não procedem as arguidas irregularidades no *curriculum* escolar dos A. A., devendo, ainda por êste fundamento, ser a ação julgada procedente e restaurado o registro. A União contestou, e, desenvolvido o pleito, o juiz proferiu a sentença de fls. em que, depois do relatório, disse: (lê — fls. 49). Apelou a União, razoando as partes. Nesta instância assim se pronunciou o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República:

“Os apelados querem ter assegurado o direito de exercer a medicina, sem se haverem regularmente habilitado para tanto, só porque, por maneira não suficientemente esclarecida, lograram diplomas de médico, que se acham revestidos de formalidades extrínsecas.

Como chegaram à conquista de uma situação aparentemente válida, pretendem os apelantes — e o admitiu a sentença — ter os mesmos definitivos direitos ao exercício da profissão que cabem aos titulares, que fizerem regular ou normalmente seu curso propedêutico, seguido por curso médico também regular.

A pretensão é essa. E a sentença a reconheceu procedente.

Não nega a sentença que o “curso” médico dos apelados fôsse irregular; afirma apenas que lhes foi conferido diploma e registro, de modo que, só por um procedimento judicial intentado pela Administração, poderá ser anulado êsse mesmo diploma e registro. Reconhece que os atos administrativos podem ser anulados, mas só mediante ação judicial.

Aí é que está, *data venia*, o equívoco da sentença.

O ato administrativo é anulável por deliberação espontânea ou provocada da autoridade pública; só o contrato administrativo é

---

que o ato *unilateral* do poder público pode ser por êste invariavelmente revogado, sob o fundamento de irregularidade, tendo por isto julgado carecedores de ação os interessados que impugnavam o ato de cassação do registro de seus diplomas profissionais.

Assim, segundo o acórdão em referência, excluídas as situações decorrentes de estipulações de caráter contratual, é livre o poder público de revogar os próprios atos, e sôbre a revogação não se exerce o contrôle do Judiciário, pois em tanto importa a recusa de

que não pode ser anulado senão mediante deliberação do Judiciário, a menos que as partes acordem, pois que só no contrato é que existe vinculação da vontade da Administração.

O ato administrativo é sempre anulável, revogável; se tal ato fere direito, a Administração responderá pela revogação. Mas responsabilidade não existe, quando a anulação foi feita por maior respeito à lei, para corrigir vício ou defeito que ao ato anulado ou revogado tire sua respeitabilidade.

E' necessária a demanda judiciária quando a parte da qual depende a anulação nela não convém; em relação ao Poder Público, de quem depende a anulação, seria estranho que recorresse à Justiça pedindo fôsse aquilo que a êle cumpre fazer.

A parte que se julgar prejudicada com o ato anulatório é que poderá dirigir-se ao Judiciário; mas a ela cumpre provar que o ato anulado era *legítimo, regular, válido*. Em suma, o ato administrativo só é irrevogável quando fere direito adquirido; mas sobre atos nulos, como os diplomas ilegalmente concedidos, não se adquire nenhum direito.

Ora, os apelados não podem pleitear o reconhecimento da validade do seu diploma, pois a sua vida escolar está marcada pelas mais berrantes ilegalidades, como o demonstram as informações do Departamento Nacional de Educação, transcritas a fls. 36-41 e a que, por brevidade, apenas nos reportamos.

Nem se pode emprestar ao diploma de médico registrado uma certeza absoluta, a saber, atribuir-se ao titular a presunção de *jure* de legitimidade do exercício da medicina.

A presunção ocorrente é meramente *juris tantum*, isto é, quem tem um diploma registrado de médico pode praticar a medicina livremente, até que se prove que o diploma é falso ou foi falsamente alcançado.

A sentença quer que o ato *administrativo* faça figura de coisa *judgada*, de sentença judicial transitada em julgado, que seja irrevogável, afinal.

Na apreciação da revogabilidade do ato administrativo, não se pode perder de vista se o motivo inspirador da revogação é o interesse público, ou se a revogação se inspira no propósito puro e simples de desfazer um ato anterior, por amor a mera correição de vícios, que ao interesse público não sejam nocivos.

Nesta última hipótese, não haveria conveniência em lançar a incerteza sobre uma situação jurídica, por simples amor à boa ordem, desde que os males da incerteza do ato anulável seriam maiores em

---

ação aos que alegarem lesão da situação jurídica decorrente do ato revogado.

O aresto do Tribunal do Rio Grande do Sul, também recente, distingue entre os atos *regrados* e os *discricionários*, subdividindo aquêles em bilaterais e unilaterais, para admitir igualmente a revogabilidade dêstes últimos, pela própria autoridade que os praticou, sem excluir, todavia, o reexame da questão pelo poder judiciário. E alude à opinião de certos autores que afirmam a faculdade da revogação quando se trata de ato nulo de pleno direito.

si, e repercutidamente, do que os da sua permanência com o vício formal que comportasse.

No caso, porém, em que a subsistência do ato vicioso implica um dano ao interesse coletivo, força é que seja perturbada a falsa estabilidade por êle criada, e que se atenda ao interesse geral, desfazendo o ato que lhe é maléfico.

Ora, o exercício da medicina não é livre no País, senão regulado minuciosamente, de modo que a êle só se pode entregar o indivíduo que ofereça especiais garantias de capacidade, submetendo-se a um estudo preliminar ou preparatório de humanidades e, depois, a um curso médico, onde adquira aptidões profissionais presumivelmente bastante para que a atividade do profissional não ponha em risco a saúde ou a vida de pessoas no meio em que ela se exercite.

E' de ver-se que um diploma de médico, conseguido sem observância honesta e regular de tais requisitos, é presumidamente arma perigosa para o interesse público, devendo êsse mesmo interesse levar à sua anulação, desde que o registro respectivo foi deferido com vício que invalida qualquer ato jurídico — êrro ou fraude.

As controvérsias que se travem sob o signo do Direito Público entre um particular e o Poder Público têm que ser resolvidas no sentido do interesse geral, que prevalece sobre o particular, visto como "ogni conflitto non può essere risolto che nel presupposto di questa prevalenza" ( RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, 2 ).

No caso dos autos, o interesse público se opõe à prática da medicina por parte de quem não se habilitou regularmente para o seu exercício, a saber, o interesse público enfrenta um ato perigosamente irregular — o que mais incisivamente marca a necessidade de tal prevalência.

Mesmo o ato administrativo válido é revogável por conveniência pública, quanto mais o ato administrativo inválido ou ilegal, o ato que burla a lei e que só extrinsecamente seja regular?!

Concisamente o expressa o lúcido e claro doutrinador pátrio — desembargador SEABRA FAGUNDES :

"Quanto à maior ou melhor importância dos defeitos dos atos administrativos, parece-me que se pode dividi-los atendendo mais aos princípios gerais do Direito Administrativo que aos textos das leis civis, em duas categorias: vícios que determinam a invalidez e vícios que não a determinam.

No primeiro caso, a grave repercussão do vício sobre o ato torna-o incapaz de subsistir.

---

2 — Parece, *data venia*, inaceitável e mesmo insustentável essa tese da ampla faculdade de revogação administrativa dos denominados atos unilaterais.

Pondo à margem a questão, de cunho próprio técnico, da certeza e rigor dessa discriminação entre atos unilaterais e bilaterais, a verdade é que os efeitos e a projeção do ato administrativo na ordem jurídica não podem ser discriminados ou diferenciados segundo promanam de um contrato ou provenham de uma delibera-

O ato se pode dizer inválido ou nulo. No segundo o vício pode ser grave, mas razões especiais aconselham a subsistência do ato (como nos casos de incompetência por falta de requisitos à investidura), e pode ser de importância secundária (como nos pequenos defeitos de forma). O ato será apenas irregular (*Contrôle dos Atos Adm. pelo Poder Judiciário*, 51)".

RANELLETTI, que já tinha universalmente grande autoridade como publicista, e que na matéria apreciada se firmou com uma grande obra, ensina miudamente :

*"Ogni atto amministrativo presuppone una serie di condizioni, cioè di stati di fatto o di diritto, e di elementi, nel concorso dei quali soltanto può essere legittimamente emanato. Sono condizioni, che devono esistere nella persona, a favor di cui l'atto viene emanato (cittadinanza, sesso, diploma di studi, vittoria in un concorso, buona condotta, ecc.; condizioni relative all'interesse pubblico, nella materia, cui l'atto si riferisce (condizione della pubblica sicurezza, di igiene, di viabilità, di navigazione, ecc. )... Esse costituiscono presupposti dell'atto amministrativo".*

*... Se la causa dell'atto amministrativo manca o é falsa, o illecita, l'atto è illegittimo e quindi invalido"* (Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione, 5.<sup>a</sup> ed. 94).

Os apelados entraram para a escola superior sem ter todos os preparatórios exigidos pela lei da época e com um diploma de curso farmacêutico feito em estabelecimento não reconhecido. Conseguiram, assim, diploma de médico pela maneira que justifica a ação de profilaxia social que o Departamento vem exercendo, ultimamente, sob a direção honesta, sábia e digna do Dr. Abgar Renalt, em relação a certas fábricas de doutores que já deviam ter desaparecido do nosso meio.

O ato administrativo, que a Administração reviu e revogou, não era ato válido, pois, como o ensina o mesmo professor de Milão, *"La validità dell'atto dipende dal concorso di una serie di condizioni, che noi dobbiamo determinare. Se manca una di esse, l'atto é invalido"*.

Descoberto o vício do registro, isto é, verificado que o registro foi concedido irregularmente, baseando-se a autoridade no pressuposto de que os diplomas de médicos dos apelados haviam sido regularmente obtidos, cuidou a zelosa autoridade administrativa de revogar o ato de registro. Revogou ato inválido, proclamou a nulidade de ato anulável.

A sentença não nega competência à autoridade administrativa para efetuar o registro do diploma, apenas estabelece que, uma vez feito o registro, é ele irrevogável — e o desacerto dêsse ponto de vista já evidenciamos, *data venia*, — e que a lei não dá expressa competência à autoridade para desfazer seu ato.

---

ção ou disposição da autoridade administrativa tomada nos limites de suas atribuições e competência.

Não há razão que justifique êsse critério distintivo.

3 — Como com irrecusável segurança de fundamentação salientou em seu voto o Ministro OROZIMBO NONATO, é inaceitável, e

Mas, ainda aqui a sentença não tem razão. A competência, no caso, é implícita, desde que quem tem capacidade para fazer a tem para desfazer.

“*Ejus est nolle qui potest velle*”, ou segundo a lição de GAIO, “*omnia quoe jure contrahuntur, contrario jure percun*”.

Nesse ponto, é definitiva a lição do prof. RAFFAELE RESTA op. cit., 173) :

“*Come ogni atto giuridico presuppone un potere in chi lo compie, cioè l'appartenenza nell'autore della potestà di compierto così, parallelamente esso presuppone nello stesso autore il potere di revocarlo.*

*E poichè ogni atto giuridico è per definizione il risultato di una manifestazione di volontà, l'attuazione del potere di revoca consiste praticamente nel disvolere il voluto.*

*Il potere di revoca è, quindi, il rovescio, del potere di emanare : il soggetto che può emanare un atto há perciò stesso, il potere di revocarlo”.*

A anulação do registro do diploma dos apelados foi, pois, ato legítimo, e não feriu qualquer direito (desde que o direito alegado pelos apelados se assenta em nulidades insanáveis), devendo, em consequência, ser reformada a sentença que injustamente fulminou tal ato, dando-se provimento à apelação para ser a ação julgada improcedente.

Rio de Janeiro, 5 de julho de 1942. — *Gabriel de Resende Passos*, Procurador Geral da República”.

E com êste relatório passo os autos ao Exmo. Sr. ministro revisor.

Rio, 12 de dezembro de 1942. — *Orozimbo Nonato*.

#### VOTO

O Sr. Ministro *Orozimbo Nonato* — Sustenta a Fazenda Nacional — e o douto parecer do Exmo. Sr. Dr. procurador geral da República dá brilhante relêvo à proposição — que o ato administrativo, ao revés do que decidiu a sentença, é, naturalmente, revogável, submetida a revogação à censura do Judiciário.

Sem dúvida que procede a parte final da proposição. Mas, a tese da revogabilidade do ato administrativo, na própria esfera da administração, está

---

não tem mesmo defensores entre os tratadistas de Direito Administrativo, a tese da revogabilidade *absoluta* do ato administrativo.

Importantes restrições — assinala S. Excia. — se opõem hoje a êsse princípio da revogabilidade, que encontra desde logo séria reserva no respeito às situações jurídicas criadas pelo ato da Administração.

Efetivamente, se tal ato criou uma situação jurídica individual, se por via dêle um bem ou um valor novo se incorporou no patrimônio de alguém, não se compreende como essa situação possa ser alterada, a arbítrio exclusivo do poder público, do mesmo poder que a criou.

sujeita a temperamentos, como, aliás, reconhece o Exmo. Sr. Dr. procurador geral, ao falar em direito adquirido.

E' certo que um dos fundamentos da lição de GASCÓN Y MARIN não apresenta procedência, quando compara o ato administrativo à *res iudicata*. O caso julgado deriva de decisão judicial e só a existência, que, entre nós, não se verifica, do contencioso administrativo, poderia concretizar a ocorrência, em casos administrativos, da *res iudicata*.

Outros fundamentos, entretanto, esforçam a proposição da irrevogabilidade dos atos administrativos declaratórios de direito.

E' um dêles o princípio de prosápia romana (Dig. de inf. tes. 12, § 2.º e 23, § 1.º), de que a ninguém é permitido ir contra seus próprios atos.

A êsse princípio assim se refere MAURA :

*"Es axioma jurídico, de eficacia decisiva en via judicial, que a nadie le está permitido ir contra sus propios actos, axioma que, em puridad, entraña un homenaje al consentimiento que vigoriza los actos precedentes"* (Dictámenes, vol. I, pág. 135).

Nem se diga desprezavelecer o princípio em direito administrativo. RE-CAREDO F. DE VELASCO :

*"Afecta este principio al derecho todo y por consiguiente se aplica también al administrativo y a las consecuencias de los actos de este orden"* (liv. cit., pág. 261).

De resto, o ato origina um direito subjetivo, inatingível pela revogação.

E' o que explana VELASCO :

*"Junto a este primer motivo, encontramos otro que arranca del propio concepto del acto administrativo, — este realiza en algunos casos declaraciones jurídicas que adquieren el valor, la transcendencia y eficacia de un derecho subjetivo, al cual ha de corresponder un contenido que viene protegido, precisamente, por el acto administrativo que lo servió de base... si supiera la posibilidad de la revocación, el nuevo acto administrativo habría desconhecido la situación jurídica creada por el anterior revocado, produciendo así una peligrosa inestabilidad... además, desde el instante mismo en que, como consecuencia de un acto administrativo, se produce un derecho subjetivo..."* (Liv. cit., pág. 262).

Não se pode, realmente, aceitar aquela tese sem importantes restrições, que, aliás, penetram irresistivelmente nas próprias lições, que a afirmam.

---

Neste ponto, forçoso é atender à lição de GASCÓN Y MARIN, tão a propósito invocada pelo Ministro OROZIMBO NONATO, e que se resume nesta conclusão incisiva :

*"En el moderno estado de derecho no son revocables los actos que han creado derechos adquiridos"...*

4 — A revogabilidade do ato administrativo pela própria administração encontra, pois, limite intransponível no direito adquirido. Se o ato se perfez, produziu efeitos e criou interesses que se integraram no patrimônio de uma pessoa, à administração não é lícito desfazê-lo e inutilizá-lo.

Assim, na lição de BIELSA :

“O ato administrativo é essencialmente revogável... sustentar-se a irrevogabilidade *absoluta* do ato administrativo, em atenção ao direito dos particulares, importaria subordinar o interesse público... ao interesse privado, o que, não só contraria... princípios de direito público como o estabelecido nos antigos códigos de direito privado, quando *tais atos interessam à ordem pública*”. (Dir. Adm. vol. II, pág. 566).

Vê-se que, na própria lição de BIELSA, insinuam distinções, e o que ela adversa, ao cabo de contas, é a tese, realmente inaceitável, da irrevogabilidade *absoluta* do ato administrativo.

Na conhecida opinião de GASCÓN Y MARIN estabelece-se, ao propósito, a distinção entre o ato-regra e o administrativo, propriamente dito, o subjetivo, criador de situações jurídicas individuais, para se chegar ao remate de que este último, de fora parte o caso (de que o autor trata em nota) de retificação, é irrevogável :

*“La revocabilidad se considera por algunos como carácter esencial del acto administrativo en relación con la necesidad de adaptar la Administración sus decisiones em todo momento a la necesidad pública; pero de igual modo que los Tribunales no pueden variar sus sentencias, la Administración no puede volver sobre sus acuerdos o resoluciones declaratorias de derechos, a menos que por procedimiento legal haya sido declarado lesiva la decisión o resolución de la autoridad.*

*En la idea de revocabilidad influye la noción general que atribuye tal carácter de revocable al acto regla... una disposición reglamentaria puede ser modificada por otra dentro de los términos legales; pero el acto administrativo propiamente dicho, el subjetivo es distinto del acto regla.*

*En el moderno estado de derecho no son revocables los actos que han creado derechos adquiridos...”* (Derecho Administrativo, vol. I, pág. 189-190).

Na mesma opinião conspira outro notável professor espanhol, RECAREDO F. DE VELASCO, ao tratar dos atos administrativos que sejam declaratórios de direitos (*El Acto Administrativo*, pág. 261).

E ZANOBINI, invocado muitas vezes como partidário da teoria da revogabilidade essencial do ato administrativo, abre-lhe exceção na necessidade de *“rispettare le situazione giuridiche che l'atto amministrativo abbia costituito a favore di altri soggetti”* (CORSO, pág. 366).

Isto seria, como bem ponderou o Prof. FRANCISCO CAMPOS, também citado no voto em referência, criar uma atmosfera de incerteza ou hesitação prejudicial à própria atividade administrativa, além de profundamente nociva ao desenvolvimento da vida jurídica.

E' esta a lição generalizada dos autores, sem se distinguir entre atos unilaterais e bilaterais.

O Professor HERMES LIMA assim fixou o princípio :

“Firmada a noção de que o ato administrativo é um ato jurídico — as conseqüências são claras — a situação jurídica por êle

O verdadeiro fundamento, pois, da irrevogabilidade, em princípio, do ato administrativo não está na sua equiparação ao caso julgado, mas nos princípios aludidos e nos manifestos inconvenientes que a sua revogabilidade originaria, criando, como disse o eminente FRANCISCO CAMPOS, a administração uma atmosfera de incerteza ou de hesitação que acabaria por prejudicar a eficácia de seus próprios atos (*Pareceres*, vol. I, pág. 240).

Pertencem ainda ao notável jurista estes expressivos lances :

“Em princípio, os atos administrativos, particularmente aqueles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração. Este princípio se funda no fato de que a atividade administrativa é, igualmente, uma atividade jurídica; ... sendo, como é, a administração uma das formas de execução do direito”.

“A anulação dos atos administrativos, como dos atos jurídicos em geral, é força própria e especificadamente judiciária cujo exercício só é legítimo mediante forma e processo adequados, que não são as formas e os processos a que a administração se cinge na sua atividade”.

Quando, porém, o ato administrativo se enferma de nulidade, quando aparece sob o signo da ilegitimidade, a questão assume outro aspecto.

Nessa hipótese, observa FRANCISCO CAMPOS, citando JELLINEK FLEINER e KORMANN, é comumente admitido que à própria administração cabe rescindir as suas decisões (liv cit., pág. 239). Seguindo essa esteira, dizia PEDRO LESSA em acórdão d'este Supremo Tribunal citado em SÁ FILHO, *Estudos de Dir. Fiscal*, pág. 261 :

“Nenhum fundamento jurídico tem a sentença apelada quando declara que ao Poder Executivo é vedado corrigir os seus erros, sanar os seus atos ilegais, seja, embora, acidente a ilegalidade de seus atos anulados.

Não há disposição de lei nem princípio de direito que vede à administração a reforma ou cassação dos seus atos ilegais, visto como de atos ilegais nenhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal”.

A assim o admite RECARDO VELASCO quando se trata de “*infracción manifiesta de ley*” (liv. cit., pág. 225).

ARNALDO DE VALLES distingue, ao propósito, entre *anulação e revogação*.

Para alguns, como FLEINER, dá-se a primeira quando o ato é cassado por órgão superior ao que o expediu, no exercício do poder de vigilância, e a revogação ocorre quando o ato que inutiliza o primeiro é da própria auto-

---

criada, seja por um contrato, seja por um ato unilateral é, em princípio, intangível e a administração não pode suprimi-la ou modificá-la”<sup>1</sup>.

5 — Elucidativa é, sem dúvida, a distinção exposta por ARNALDO DE VALLES, entre as hipóteses de anulação e revogação do ato administrativo : a primeira ocorrendo quando o ato apresenta vícios ou defeitos e a segunda quando apenas razões de utilidade ou conveniência levam a Administração a reconsiderar a própria deliberação.

1 *Atividade Administrativa do Estado*, Tese, 1927, pág. 37.

ridade de que êste emanou, enquanto PRESUTTI e FORTI atendem aos *motivos* da declaração de ineficácia; a revogação obedece a motivos de oportunidade; a anulação a motivos de *legitimidade*.

Parece-me clara a superioridade dêste último critério, o objetivo.

E' o que esclarece DE VALLES :

*“Mi sembra esatta l'opinione che distingue l'annullamento della revoca, in base alla funzione dell'atto. Tanto la revoca che l'annullamento, sono atti amministrativi diretti a porre nel nulla un atto amministrativo precedente; ma una sostanziale differenza v'è nella causa dei due atti. Con la revoca l'autorità amministrativa, riconoscendo... l'esigenza dell'interesse pubblico a mutare lo stato di fatto o di diritto, che dall'atto era stato creato, lo ritira... La revoca, adunque, ha per motivo presupposto un apprezzamento, un giudizio di opportunità dell'interesse pubblico.*

*Con l'annullamento, invece, l'autorità pubblica, dopo aver constatato che un atto amministrativo è stato costituito in modo non conforme al diritto, lo ritira, stabilendo, di regola, che tale atto debba considerarsi come non mai esistito...”*

A distinção, que é clara, não se faz pelo prazer de dividir e classificar. Os efeitos da anulação, na base de considerações de *legitimidade*, divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de *oportunidade*. E enquanto é a primeira concedida à administração, para salvaguarda dos interesses públicos e da observância da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos.

ARNALDO DE VALLES : “... *mentie l'annullamento è sempre permesso, la revoca è possibile soltanto quando l'atto amministrativo avesse bensì avvantaggiati gli interessi di terze persone ma subordinando la conservazione del vantaggio alle esigenze dell'interesse pubblico, creando cioè degli interessi legittimi...*” (*La Validità degli atti amministrativi*, n.º 73, págs. 386 e segs.).

Adotado o critério do monografista italiano, é permitido à administração anular o ato *ilegítimo* que antes expedira, ficando sempre, naturalmente, salvo ao particular, pleitear em juízo a restauração do ato anulado, se provar o infundado da anulação, doutrina contra a qual não existe, em nosso direito, lei ou princípio, e que concilia o interesse público com o particular.

O que à administração será vedado é *revogar* o próprio ato por motivos de *oportunidade*, sem reparação dos direitos que êle próprio originou e que se tornaram perfeitos.

Tal diferenciação teria o efeito prático de permitir à Administração a declaração da nulidade do ato por motivo do vício que contivesse. Isto não seria possível, entretanto, sem a devida reparação, quando o desfazimento do ato se fundasse em razões de pura conveniência.

Num caso operariam razões de *legitimidade*; noutro, motivos de *oportunidade*.

6 — O voto divergente do Ministro OROZIMBO NONATO admite, em suma, que o poder público reveja os próprios atos, anu-

RANELLETTI não estabelece a distinção com a mesma nitidez, mas o pressuposto em que ela repousa insinuou-se neste conceito :

*"Quando si parla di revocabilità come un carattere speciale degli atti amministrativi, si referisca agli atti amministrativi validi o, in ogni modo, non si tiene conto, per' la revoca, della loro eventuale invalidità..." (Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione, n.º 93).*

Aplicada ao caso dos autos a distinção formulada por ARNALDO DE VALLES, considerado o caso como de anulação, a razão estaria com a apelante. E ainda que se não consagre a distinção que o monografista italiano estabelece, o recurso tem fundamento, adotado o critério de FRANCISCO CAMPOS, para o qual pode a administração rescindir atos, que praticou, violadores de regras jurídicas a que deviam conformar-se, salvo se se trata de ato apenas *relativamente* viciado, caso em que a anulação compete ao Judiciário (*Pareceres*, vol. I, págs. 238 a 240).

E o caso dos autos não é de ato simplesmente viciado, de mera anulabilidade que ocorre quando *"Patto ha tutti gli elementi essenziali per la sua esistenza, ma questi... sono viziati (Incapacità civile degli autori del negozio; vizi del consenso: dolo, errore, violenza, ecc.)* (Liv. cit., pág. 78).

O que se argüi contra o registro cancelado dos diplomas dos A.A. . recorridos é mais grave, pois teria êle ocorrido, contra disposições de *ius cogens*, como se vê da contestação, de fls. 36.

Afastada essa questão, prêsa à controvérsia da revogabilidade do ato administrativo, ainda não prevalece a sentença no que diz respeito à competência da autoridade administrativa para anular o registro, por não constar de lei expressa.

Sem dúvida é a matéria de competência de direito estrito, mas os dispositivos, que a regulam, ainda que não comportem o argumento *a pari*, podem ser — o que é diferente — interpretados extensivamente, por "fôrça de compreensão". E a autoridade que tem competência expressa para a prática de um ato, tem-na, extensivamente, para a anulação dêsse ato. Já aqui a questão não é de invasão eventual da órbita judiciária — o que já foi examinado, mas da extensão dos poderes administrativos, questões diferentes e que se acham embrulhadas em diversos lances dos autos. Assentado que pode a administração anular ato seu, contrário à lei, salvo à parte o recurso à justiça, esta é a questão fundamental dos autos — é certo que, na órbita administrativa, não oferece dúvidas a proposição de que à autoridade a que compete a prática de um ato compete a de sua anulação, se cabível, e quando cabível.

---

lando-os ou revogando-os, ressalvadas, porém, as situações jurídicas que hajam criado e sempre sob o contrôlo do poder judiciário.

A tese da revogabilidade assim concebida, mesmo com tal ressalva, encontra ponderáveis de impugnação.

Com efeito, desde que o ato administrativo gerou direito individual, a sua revogação sumária daria vida a um conflito de interesses, a uma questão, e certo é que em nosso regime não poderia

O ilustre Dr. Juiz, a quo, no pressuposto, que, *data venia*, não aceito, de descompetir à autoridade administrativa o cancelamento do registro sem invocar a autoridade judiciária, deixou de examinar e julgar a regularidade, que a parte alegou aliás *ex-abundantia*, do registro anulado. Não sendo possível suprimir uma instância no exame e julgamento da alegada regularidade, dou provimento ao recurso para, reformando a sentença recorrida, salvar aos apelados a invocação da Justiça, para decidir da questão — insoluta — da legitimidade de seus diplomas e da procedência, nesse aspecto, da restauração do registro.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — O ato que se pretende anular no presente processo foi praticado pelo poder público, no exercício normal de suas funções legais.

Os diplomas profissionais levados a registro pelos ora apelados foram obtidos com inobservância da preceituação legal que regulava a matéria.

As próprias matrículas dos apelados no instituto de ensino que lhes expedira tais diplomas estavam suscetíveis de cancelamento, consoante fôra proposto pelo Conselho Nacional de Educação, e fôra publicado no *Diário Oficial* de 23 de maio de 1936, págs. 11.150-11.151 (v. fls. 40-41, do proc. anexo).

Já isso bastaria para que, ao invés de postularem o registro de seus diplomas, tivessem os apelados procurado regularizar sua situação no instituto que cursavam.

Não o fizeram, porém.

E muito ao contrário, chegaram a obter, posteriormente, fôssem registrados pela repartição competente os seus diplomas de médicos, resultantes de um curso em que haviam irregularmente ingressado.

Esse registro tinha visos de clandestinidade, tanto que não foram encontrados nos arquivos do Ministério da Educação os processos atinentes ao mesmo, segundo esclarece o diretor da Divisão de Ensino Superior, nas informações prestadas quando do processo relativo ao mandado de segurança pleiteado pelos mesmos apelados (fls. 67 do processo anexo).

Cumpria, pois, ao Conselho Nacional de Educação vindicar o respeito ao princípio legal descumprido, no que foi atendido pelo ministro da Educação.

Fê-lo nos termos expressos do art. 22, § 1.º, do Decreto n.º 20.179, de 6 de julho de 1931, combinado com o art. 1.º do Decreto n.º 23.546, de 5 de dezembro de 1933, que manda submeter a provas de suficiência os diplomados durante o período de inspeção preliminar cuja vida escolar, inclusive no curso secundário, tenha transcorrido, sem obedecer rigorosamente ao regime dos estabelecimentos oficiais congêneres.

Pretende-se que o ato do registro dos diplomas profissionais em questão, consumado que fôra na esfera administrativa, só poderia ser nulificado por meios judiciais, não podendo fazê-lo a administração *ex-propria auctoritate*.

---

a Administração dirimi-la *ex propria auctoritate*, inserida a matéria na órbita da competência do Poder Judiciário.

Foi o que o Prof. FRANCISCO CAMPOS deixou acentuado em certo lance do parecer citado, que proferiu como Consultor Geral da República, embora viesse a distinguir as nulidades relativas das absolutas, como se faz no direito privado, para considerar estas como passíveis de declaração por via administrativa.

Trata-se de um ato *unilateral* do poder público, provocado pela parte interessada, que agira irregularmente, pois tinha motivos para saber da precariedade legal de sua matrícula no estabelecimento de ensino que a diplomara, de vez que o parecer do Conselho Nacional de Educação, acima mencionado, datado de 15 de abril de 1936, fôra publicado no *Diário Oficial* de 23 de maio daquele ano.

Ora, ensina GASTON GÈZE que "*pour déterminer les effets de l'acte unilatéral, la volonté de celui qui a fait l'acte est décisive et non celle de celui qui l'a demandé, provoqué ou accepté. En particulier, le retrait de l'acte, est, en principe, toujours possible de la part de l'administration qui a accompli l'acte unilatéral*"<sup>L</sup>. "*Tel est le cas dans n certain nombre d'hypothèses où la situation n'est pas contractuelle, contrairement à ce qu'on enseigne en général*". (*Les Principes généraux du Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> edição, vol. 2.<sup>o</sup>, pág. 486).

Postular a irrevocabildade dos atos administrativos, que teriam validado determinadas situações jurídicas, inquinadas de irregularidades já proclamadas anteriormente por órgãos da própria administração, seria desconhecer o princípio de que a interpretação dos atos administrativos *unilaterais* deve ser pedida, em princípio, ao próprio autor do ato ou ao seu superior hierárquico (*apud* HENRY NÉZARD, *Éléments de Droit Public*, 4.<sup>a</sup> edição, pág. 434).

Em se verificando a irregularidade na prática dêsse ato *unilateral*, e desde que êle obedeceu ao mandamento e à forma legais, não se pode recusar ao poder público, por intermédio das autoridades hierárquicamente superiores àquelas que hajam realizado tal ato, o direito de cancelar dito ato, que como nenhum há de ser considerado, a bem da normalidade e regularidade jurídicas dos serviços públicos.

Foi o que se fêz, na espécie vertente.

Não se configurou, em verdade, o direito que pretendem os apelados fazer valer, pois só valem os atos que revestem a forma especial determinada em lei (arg. dos arts. 82 e 130 do Código Civil).

Os títulos levados a registro padeciam de defeito visceral originário, eis que resultavam de um curso médico decorrente de matrícula cuja invalidade legal já fôra anteriormente proclamada pelo Conselho Nacional de Educação.

Dou, por tais motivos, provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação da União Federal, para julgar os autores-apelados carecedores de ação, condenando-os nas custas.

#### VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Dou provimento à apelação, de acôrdo com os fundamentos e a conclusão do voto do Exmo. Sr. ministro revisor.

---

Procura-se desta forma transpor para o terreno do direito administrativo a clássica diferenciação das nulidades no direito comum, o que, por outro lado, não se pode admitir senão, pelo menos, com a maior reserva como bem pondera SEABRA FAGUNDES 2.

Admitindo, porém, a tese da revogabilidade, ainda que sujeita a restrições e temperamentos, como a aceita o voto divergente, o

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação da União Federal, sendo que o Sr. ministro relator dava provimento, para que o juiz se pronuncie sobre a procedência do cancelamento do registro dos diplomas dos apelados. \*

