

REVOGAÇÃO E ANULAMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO

M. SEABRA FAGUNDES

Desembargador no Rio Grande do Norte

SUMARIO: 10 — A revogabilidade é possível, mas não constitui regra. 11 — Limites à revogabilidade. 12 — Limites ao poder de anular. 13 — Limites comuns à revogabilidade e à anulabilidade. 14 — Efeitos da revogação e do anulamento. 15 — Da competência. 16 — A revogação e o anulamento podem realizar-se ex-officio ou sob provocação. 17 — Da forma. 18 — A revogação e o anulamento perante o Poder Judiciário.

* 10. Afirma-se, comumente, como regra, que o ato administrativo é suscetível de revogação.

Neste sentido: Guimaraes Menegale¹, Temístocles Cavalcânti², Bielsa³, Ranelletti⁴.

A asserção não nos parece aceitável com êsse tom de generalidade. Pelo menos no direito pátrio, não é possível acolhê-la.

A revogabilidade é um atributo do ato administrativo, mas um atributo possível e não constante. Depende, em cada caso, das circunstâncias ocorrentes. Pode ter cabimento em muitas situações, mas deixará de tê-lo noutras tantas, pelo que não se lhe deve reconhecer cunho de generalidade. É o que adverte Gascón y Marin⁵. Também êsse é o pensamento de Francisco Campos⁶.

* NOTA DA REDAÇÃO — A primeira parte do trabalho elaborado pelo ilustre desembargador M. SEABRA FAGUNDES foi inserida às págs. 482-488 do vol. II desta Revista.

1 *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 1938, vol. I, pág. 103.

2 *Instituições de Direito Administrativo*, 1936, pág. 187.

3 *Derecho Administrativo*, 1938, vol. I, pág. 213.

4 *Le Guarentigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, 1934, pág. 136.

5 *Tratado de Derecho Administrativo*, 1935, vol. I, pág. 191.

6 *Direito Administrativo*, 1943, págs. 59-60.

A retratação dos atos da Administração Pública ocupa, em amplitude, posição intermediária entre a dos atos legislativos e jurisdicionais. Enquanto a lei é sempre revogável, pois ao legislador se reconhece a faculdade permanente de modificar o direito objetivo, e a sentença só excepcionalissimamente enseja a rescisão, as possibilidades de revogamento do ato administrativo superam os estreitos limites assinados à retratação do ato judicial, mas não alcançam a amplitude indeterminada da alteração do ato legislativo.

11. Vários critérios oferece a doutrina à limitação do poder de revogar em face das situações jurídicas oriundas do ato administrativo.

Para Gascón y Marin, a revogabilidade é inadmissível em três hipóteses :

- a) se existe direito adquirido assente no ato, salvo a possibilidade de oferecer ressarcimento, ou havendo renúncia do titular;
- b) se ocasiona dano a terceiro, não ressarcível;
- c) se acarreta dano público⁷.

Guido Zanobini, após observar que o limite da revogabilidade figura entre os *mais difíceis* assuntos do Direito Administrativo, situa a questão em termos genéricos, para, depois, particularizar.

Assim, exclui a revogabilidade quando do ato haja emanado direito subjetivo perfeito, e admite-a se dêle procedem apenas *direitos condicionais* ou *interesses ocasionalmente protegidos*, segundo a sua classificação.

Entende-a sempre possível quanto a atos que apenas impõem restrições e obrigações, porquanto interessam exclusivamente à Administração⁸.

Tratando das concessões, ressalta que elas, quando traslativas, são revogáveis, pois que, “tendo por objeto bens ou serviços públicos, não se podem atribuir ao indivíduo senão direitos subordinados à compatibilidade com o interesse geral, a que tais serviços se ligam”. Não o são, porém, as *constitutivas*, que “dão sempre lugar a direitos exclusivamente individuais”⁹.

Alude ao resgate como modo especial de revogamento aplicado às concessões de serviço público, não “baseado sobre as razões de interesse público”, que justificam a revogação das concessões em geral. Atendendo, muita vez, ao interesse de lucro, a Administração revoga a concessão, pondo-lhe termo antes do prazo prefixado e mediante indenização¹⁰.

7 Ob. e vol. cits., pág. 191.

8 *Corso di Diritto Amministrativo*, 1939, vol. I, págs. 367-368.

9 Ob. e vol. cits., pág. 368.

10 Ob. e vol. cits., págs. 369-370.

Nas *Instituciones de Derecho Administrativo* (1933), Fritz Fleiner tem como irrevogáveis os atos administrativos, que hajam “criado direitos a favor de terceiro ou servido de base a uma sentença judicial”¹¹.

Rafael Bielsa, depois de ressaltar que ao regime da revogação “não é possível preestabelecer uma regra uniforme”¹², assim discrimina os casos de revogabilidade e irrevogabilidade, tendo-se em mira a natureza do ato :

- a) os atos discricionários são sempre revogáveis;
- b) os vinculados, quando *unilaterais*, são revogáveis, “sem recurso algum”, “salvo disposição em contrário”, e, quando *bilaterais*, têm causas de revogação “mais limitadas” e sujeitas a interpretação “mais restrita”¹³.

De todos os critérios, porém, o que se nos afigura ajustável ao nosso direito, e ao mesmo tempo simples, comportando, ademais, a generalização de desejar nesse setor, é o que vincula a revogabilidade à inexistência de direito subjetivo nascido do ato da Administração. Preconizam-no Arnaldo de Valles¹⁴, Ranelletti¹⁵, Velasco¹⁶, Temístocles Cavalcânti¹⁷, Tito Prates da Fonseca¹⁸ e Guimarães Menegale¹⁹; adotam-no, em parecer e voto no Supremo Tribunal Federal, respectivamente, o procurador geral da República, Gabriel de Resende Passos e o Ministro Orozimbo Nonato²⁰.

Traduz-se êle, mais claramente, na seguinte regra : o ato administrativo é revogável quando dê origem apenas a interesse legítimo, e é insuscetível de revogação quando faça nascer direito subjetivo.

No nosso sistema jurídico, onde se tem como irretratável, por ato unilateral, todo ato gerador de direitos²¹, não há como abrir exceção para os atos administrativos. Nem importa o cunho de unilateralidade pertinente à maioria destes, pois a unilateralidade, aqui, como observa Recaredo F. de Velasco, não significa

11 Pág. 159, nota.

12 Ob. e vol. cits., págs. 211-212.

13 Ob. e vol. cits., págs. 212-213.

14 *La Validità degli Atti Amministrativi*, 1917, págs. 389-390.

15 Ob. cit., págs. 139 e 244.

16 *El Acto Administrativo*, 1929, pág. 262.

17 Ob. cit., pág. 187.

18 *Lições de Direito Administrativo*, 1943, págs. 336-337.

19 Ob. e vol. cits., pág. 87.

20 Apelação civil n.º 7.704, *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 174-187.

21 Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6.º, segunda parte.

que o ato administrativo (de efeito jurídico) independa da existência de dois sujeitos (essencial à manifestação de efeitos jurídicos), mas que somente uma parte (a Administração Pública) o pode emitir²². Desde que o ato crie direito subjetivo para alguém, não decorre do caráter unilateral qualquer possibilidade particular de revogamento. Aqui, não importa invocar-se a existência dum interesse público à revogação. Tal interesse será apenas aparente, pois o real interesse público estará na preservação da situação jurídica individual, nascida à sombra do direito. Em toda situação jurídica individual, há dois elementos: um de interesse privado, que se confunde com as vantagens pessoais do seu titular, outro pessoal, que se exprime no respeito à situação do indivíduo como situação gerada dentro da ordem jurídica existente no interesse de todos e não no de um só. Por isto, cada situação particular se preserva no interesse do indivíduo, mas também pelas repercussões que tal interesse projeta sobre os interesses comuns, como parcela que é deles. Não se veja nisto excesso de individualismo, pois este não se reflete jamais no respeito aos direitos do indivíduo decorrentes da ordem legal, direitos que, seja qual for a orientação informadora do Estado, hão de ter nas garantias adequadas a manifestação positiva da sua vitalidade jurídica. O sentido individualista do direito, como o solidarista, constituem, primária e fundamentalmente, problemas de política legislativa, só se refletindo na aplicação administrativa e judiciária das leis do modo indireto por que, no ânimo do intérprete, atua sempre o espírito das instituições.

Tão arraigada, tão justamente arraigada está, entre nós, a concepção da inatacabilidade dos direitos públicos subjetivos, expressões da própria razão de ser do Estado, que nem as concessões de serviço público se têm afigurado revogáveis à vontade da Administração. A revogabilidade delas dependerá dos termos do ato ou contrato institutivo. Se na lei for prevista a revogabilidade, se no contrato se prescrever a possibilidade da sua ocorrência, aí, então, ela terá ensejo. Omissos esses estatutos, à Administração falecerá poder para dar como inexistentes, por ato unilateral, as próprias obrigações. E' que o interesse coletivo pertinente, notadamente, às concessões de serviço público, não vai ao ponto de fazê-las meros arremedos de atos jurídicos, a que se reduziriam, afinal, se dependentes, na sua validade, da livre vontade do poder concedente. Ele está, isto sim, no espírito que preside à feitura da concessão e nas cláusulas que a corporificam. Desde que atuante nesse momento originário, salvaguardar-se-á, de futuro, através dos próprios meios previstos e preestabelecidos.

22 Ob. cit., págs. 21.

Não se confunda a revogabilidade, pura e simples, com a possibilidade sempre existente para a Administração Pública, de declarar nenhuma a concessão, respondendo por perdas e danos. Ela se coloca, neste caso, em situação equivalente à do particular, que, preferindo responder pelo inadimplemento de obrigação, deixa de cumpri-la; rompe o vínculo da concessão, retomando a execução do serviço, porque acha que, destarte, atende ao interesse público, mas o faz certa de acarretar com os ônus do seu procedimento.

O que caracteriza a revogação é a possibilidade jurídica (e não de fato) da própria Administração denunciar o ato, tornando-o inoperante, desde logo, sem prévio pronunciamento jurisdicional.

12. Os casos de nulidades pronunciáveis pela Administração são os mesmos de nulidades decretáveis pelo Poder Judiciário. Esta é a lição de Arnaldo de Valles, para quem são anuláveis, pela própria Administração Pública, os atos administrativos que, submetidos ao Poder Judiciário, também se poderiam declarar nulos²³. E tanto é assim que, se, anulado o ato pelo agente administrativo, fôr a juízo o suposto prejudicado, não poderá a Justiça lhe haver por procedente a demanda para fazê-lo beneficiário do ato positivamente nulo. A sentença, numa tal hipótese, terá de ratificar o anulamento pronunciado em via administrativa.

Alcino Salazar, em comentário a acórdão da 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, põe restrições à livre iniciativa da Administração Pública quanto ao pronunciamento das nulidades. Diz êle: "desde que o ato administrativo gerou direito individual, a sua revogação sumária daria vida a um conflito de interesses, e uma questão, e certo é que em nosso regime não poderia a Administração dirimi-la *ex-propria auctoritate*, inserida a matéria na órbita da competência do Poder Judiciário"²⁴.

Na verdade, a Administração Pública está sujeita, via de regra, a invocar a interferência do Poder Judiciário para solver as situações contenciosas a que os seus atos dêem lugar²⁵. E somos daqueles que têm êste princípio por capital no nosso sistema político. Mas se nos afigura que o anulamento, por parte do Poder Administrativo (não excludente, aliás, como se há de ver adiante, do exame da situação pelo órgão jurisdicional), equivale à atitude de inconformidade e negação de obediência permitida ao particular ante atos jurídicos privados nulos de pleno direito²⁶. A Administração não faz mais que recusar validade ao ato tido como

23 Ob. cit., págs. 393-394.

24 *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 184-185.

25 Ob. cit., pág. 61.

26 Código Civil Interpretado, 1937, vol. III, pág. 254.

contrário à lei. Apenas, no seu caso, faz-se mister uma declaração explícita da vontade, o que não ocorre, comumente, com o particular, pois êste, quase sempre, se limita a opor negativa tácita ao sujeito ativo da obrigação considerada inválida. Não existe aí uma invasão do órgão de execução na esfera peculiar ao poder judiciale, visto que o seu pronunciamento é tipicamente administrativo, carecendo do requisito essencial da definitividade próprio das sentenças, e ficando sujeito a contrôle jurisdiciale ulterior. A questão “não é de invasão eventual da órbita judiciária”, mas “de extensão dos poderes administrativos”, como tão lúcida-mente fêz sentir, alhures, o Ministro Orozimbo Nonato²⁷. Uma coisa é o uso regular da faculdade de anulamento e outra o seu abuso. Neste caso, sim, o ato cairá pela base, à falta de poderes no agente administrativo.

Percebemos as nobres razões de que dimana a opinião do douto professor de Direito Administrativo. E’ realmente perigoso reconhecer aos agentes do Executivo a possibilidade de cassação dos seus próprios procedimentos, geradores prováveis de direitos subjetivos. Aqui, como sempre, o abuso duma razoável prerrogativa pode convertê-la em nocivo instrumento contra o indivíduo. Haverá, porém, à mão, o corretivo judiciário.

Acresce, em sentido restritivo, e esta nos parece circunstância importantíssima a não perder de vista, que a faculdade anulatória (como a revogativa), cabível, em princípio, à Administração, deve estar prevista nas leis disciplinadoras do exercício da função administrativa, como ocorre, por exemplo, com a revisão dos registros de diplomas de curso superior. No silêncio da lei (comum entre nós), falecerá ao administrador a atribuição revisora.

13. Ao prisma da competência da autoridade, podem firmar-se sôbre a revogabilidade e a anulabilidade três regras :

a) Não comportam revogação nem anulamento os atos que deveriam praticar-se em tempo certo. Uma vez extinto o prazo assinalado em lei, desaparece a competência para qualquer procedimento sôbre o assunto²⁸.

b) São sempre insuscetíveis de revogação ou anulamento os atos dependentes de autorização. À autoridade que os pratica, falece competência para tornar atrás por si só²⁹.

c) Não são revogáveis nem anuláveis os atos de contrôle³⁰. A autoridade que ratifica um procedimento (caso, por exemplo,

27 Voto perante a 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, Apelação civil n.º 7.704, *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 184.

28 Ranelletti, ob. cit., pág. 141.

29 Zanobini, ob. e vol. cits., pág. 367.

30 Ob. e vol. cits., pág. 367.

da aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser da sua interferência³¹. A revogação, dependente, necessariamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão desse órgão.

As duas primeiras normas podem sofrer restrição. Se o ato depende de *autorização*, nem esta existe por si, nem por si existe o procedimento autorizado. Ambos se integram como elementos de um ato único. Dessa interferência unilateral de duas vontades nasce um *ato complexo*³². Ora, é sob este aspecto que se há de encarar a sua revogabilidade ou anulabilidade, e, assim sendo, podem êles dizer-se retratáveis, contanto se percorram os duplos trâmites anteriores. O mesmo é possível dizer-se do ato sujeito à aprovação. Nada obsta a que se desfaça procedimento anterior, dès que ocorram a iniciativa do agente subalterno e a chancela do órgão de fiscalização.

14. A revogação opera da data em diante (*ex-nunc*)³³. Os efeitos que a precederam, êsses permanecem de pé. O ato revogado, havendo revestido todos os requisitos legais, nada justificaria negar-lhe efeitos operados ao tempo da sua vigência.

Em se tratando de anulamento, a situação se oferece diferente. E' que êste, tendo origem em vícios na formação do ato, ou seja, na sua inconformidade com a lei, importa em afirmá-lo ilegal, e, por isto mesmo, sem vida jurídica. Ora, sendo assim, há de concluir-se pela impossibilidade de gerar efeitos, pois o que é nulo é juridicamente inoperante. A pronúnciação da nulidade opera *ex-tunc*. Se o ato, desde a origem, carece de validade, não pode haver gerado direito para ninguém³⁴.

Advirta-se, finalmente, que nem sempre a cessação dos efeitos pode retroagir, materialmente, à data do ato. Há, muita vez, conseqüências irretroatáveis³⁵. Assim, se aquêle que recebeu do erário por força de ato ilegal pode ser compelido a repor o indevidamente embolsado, os atos praticados em conseqüência duma permissão ilegítima para o comércio farmacêutico não comportam desfazimento após o decreto de nulidade.

31 Câmaras Cívis Reunidas do Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul, em 27-8-1943, *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 187-189.

32 SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 1941, págs. 40-42.

33 GASCON Y MARIN, ob. e vol. cits., pág. 191.

34 ZANOBINI, ob. e vol. cits., pág. 358; GABRIEL DE RESENDE PASSOS, parecer cozo Procurador Geral da República, na Apelação civil n.º 7.704, na *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 175-179.

35 ARNALDO DE VALLES, ob. cit., págs. 448-451; VELASCO, ob. cit., pág. 267.

15. Para alguns autores, a revogação é sempre pertinente ao agente de que emanou o ato, competindo o anulamento, também sempre, às entidades hierarquicamente superiores³⁶. Tanto assim que se assenta nessa diversidade de competência critério distintivo entre as duas figuras de desfazimento.

Falece, no entanto, razão aos que dêsse modo se pronunciam. A revogação e o anulamento tanto podem competir à própria autoridade, que praticou o ato, como à autoridade de grau superior³⁷. Tudo depende do momento e do modo em que e por que se suscite a medida, e não do seu feitio intrínseco.

Se, perante a mesma autoridade que praticou o ato, algum interessado requer seja êle tornado sem efeito (pedido de reconsideração), a essa caberá revogá-lo ou anulá-lo, conforme seja o caso.

Ainda, se o agente que subscreveu o ato se convence, independente de provocação exterior, mas através das próprias fontes informativas do serviço, que êle está eivado de vício grave ou fere o interesse público, pode anulá-lo ou revogá-lo.

O agente hierarquicamente mais graduado exerce os poderes de revogação e anulamento ao conhecer do ato por via indireta (como referência da imprensa, exame de processos administrativos que versam casos análogos, etc.), mediante recurso administrativo ou como órgão de controle.

Diga-se, de passagem, que agente de controle, em sentido próprio, só nos ocorre exista, no Direito Administrativo brasileiro, o Presidente da República. Essa é a sua função quando, em se tratando de despesas de vencimentos, ajuda de custo, etc., de letras, bilhetes e promissórias do Tesouro, etc., e despesas miúdas e de pronto pagamento das repartições³⁸, registáveis *a posteriori*, o Tribunal de Contas ordena o registro *sob reserva* e lhe dá ciência do ocorrido. O chefe do Executivo, conhecendo, afinal, do procedimento, decide pela validade ou não da despesa³⁹. É função típica de controle, com o poder implícito de anulamento. Entre nós, quando o agente superior conhece do ato através da marcha legalmente prevista para o procedimento administrativo, fá-lo para integrá-lo, isto é, para aduzir-lhe um último elemento necessário à sua existência definitiva (*aprovação*)⁴⁰.

Ao Tribunal de Contas, cujo similar é apontado como órgão de controle⁴¹, não se pode reconhecer o poder de revogamento cu

36 BIELSA, ob. e vol. cit., pág. 213.

37 GUIMARÃES MENEGALE, ob. e vol. cit., pág. 103.

38 Decreto-lei n.º 7, de 7 de novembro de 1937, art. 4.º, n.ºs I, II e III.

39 Decreto-lei citado, arts. 3.º e 5.º, parág. único.

40 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., n.º 22, texto e nota 2.

41 ZANOBINI, ob. e vol. cit., pág. 357.

anulação, porquanto a sua recusa de registro prévio a contrato ou ordem de pagamento (excludente, pelo caráter prévio, do uso daqueles poderes, pois o ato até então inexistente) e o registro ulterior, sob reserva, são operações intermediárias do procedimento de fiscalização da despesa pública, dependentes, afinal, de ato decisório do Presidente da República⁴².

Em alguns casos, o poder de revogar ou anular se extingue para a autoridade inferior logo que praticado o ato. Tal sucede, por exemplo, se êle depende de autorização ou aprovação do superior hierárquico. A autorização, uma vez utilizada, impede o desfazimento da medida sem reexame do caso pelo agente que a autorizou. A aprovação converte o ato em procedimento da autoridade que o outorga, fazendo extinguir-se a competência do autor originário.

Havendo recurso para a autoridade superior, seja porque indeferido o pedido de reconsideração, seja porque incabível (o que só excepcionalmente ocorre), cessa também a competência da autoridade da qual emanou a medida.

Algumas vêzes, a competência do agente deixa de existir com a prática do ato⁴³, como acontece quando a lei lhe assina prazo dentro do qual o deva praticar. Extinto êste, já não lhe é dado tornar atrás. A sua competência se exauriu pelo decurso do tempo e somente o funcionário de hierarquia superior poderá reexaminar o assunto.

16. A revogação e o anulamento podem realizar-se sob provocação do interessado (aquêle a quem a medida afete em direito ou apenas em interesse)⁴⁴, e por iniciativa espontânea da autoridade administrativa ou imposição legal⁴⁵.

Para pleitear perante a Administração Pública, não se faz mister ser titular de um direito subjetivo. Enquanto para ir a juízo é indispensável a invocação de um direito subjetivo do autor, só muito raramente se tolerando a demanda em nome de interesses impessoais (ação popular), para requerer em via administrativa tal não é necessário. Basta a existência de um interesse impessoal na observação da lei e na defesa do bem público. Invocando-o, qualquer um poderá arguir as objeções que tiver contra as medidas da Administração. E' o que decorre da natureza da função e das atividades administrativas, bem como do art. 122, n.º 7, da Constituição Federal.

42 Decreto-lei citado, arts. 3.º, 4.º e 5.º, parág. único.

43 BIELSA, ob. e vol. cits., pág. 212.

44 GUIMARÃES MENEGALE, ob. e vol. cits., pág. 103.

45 RANELLETTI, ob. cit., págs. 136-137.

A iniciativa do particular se dá através de pedido de reconsideração⁴⁶ ou interposição de recurso hierárquico.

A ação *ex-officio* do agente administrativo tem lugar, quer quando se lhe torne conhecido o ato atentatório do interesse público (pelo sentido ou pela violação da lei) por vias indiretas, como os comentários da imprensa, a ciência pessoal, etc., quer quando lhe chegue êle ao exame para efeito de contrôle previsto na lei (tal o que sucede se o Presidente da República desautoriza despesa registrada, *sob reserva*, pelo Tribunal de Contas)⁴⁷.

17. O ato revogatório ou anulatório há de revestir a forma do ato que se desfaz. Se êste foi praticado verbalmente, verbal há de ser aquêle; se foi emitido em forma escrita, nesta, também, há de retratar-se ou cancelar-se.

Ainda : os trâmites formais da revogação ou do anulamento não de ser mais ou menos complexos, segundo o foram os do ato revogando ou anulando. Se êste dependeu de parecer, de autorização, de aprovação, de publicidade especial (editais), de notificação direta, etc., o segundo ato deve revestir idênticas formalidades⁴⁸.

Isto decorre da própria natureza dos procedimentos revogatórios ou anulatórios e da gradação hierárquica das formas na praxe administrativa. Desde que, ao revogar ou anular um ato, a Administração retrata declaração de vontade anterior, é natural o faça pelas mesmas vias já utilizadas, que pressupõem o exame do assunto através de idênticos estágios (audiência de órgãos consultivos, ratificação superior, etc.), o divulgação por iguais processos (notificação, editäl, etc.), etc.

A forma, quanto mais simples, menos graduada na hierarquia formal. E a sua complexidade obedece ao intuito de melhor assegurar a expressão da vontade do agente público e garantir a sua ciência pelo indivíduo. Daí a necessidade de emprestar ao segundo ato a forma do primeiro, pois, sòmente assim, apresentará êle os requisitos mínimos, presumidamente essenciais a produzir efeito igual ao do ato precedente.

Mas, atente-se nas palavras, *requisitos mínimos*, pois o ato de revogação ou anulamento, não podendo revestir forma mais simples que a do anterior, pode superá-lo em complexidade, com o que não terá prejudicado os intuítos inspiradores da hierarquia formal já referidos⁴⁹. E' possível, por exemplo, que ato verbal seja desfeito mediante ato escrito.

46 TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, ob. cit., pág. 187.

47 Decreto-lei citado, art. 5.º, § 1.º.

48 VELASCO, ob. cit., pág. 265 ; RANELLETTI, ob. cit., págs. 136-137.

49 VELASCO, ob. cit., págs. 265-266.

18. Os atos revogatórios e anulatórios caem no conhecimento do Poder Judiciário como quaisquer outros atos da Administração Pública⁵⁰. Ao órgão julgante, quando provocado, compete dizer da sua legalidade, fazendo-os subsistir ou invalidando-os, conforme se ajustem, ou não, ao direito positivo.

Há um acórdão da 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal que firma, ao propósito, doutrina inteiramente inaceitável. Anulado pelo Ministério da Educação e Saúde o registro de dois diplomas de médicos, com fundamento na violação das leis que regem o ensino, propuseram os prejudicados uma ação com o fim de, uma vez declarado nenhum o ato ministerial, restaurar-se o registro dos seus diplomas. Tida como procedente a demanda em primeira instância (aliás por motivo injurídico, como seja o de incompetência da Administração para cassar os próprios atos), aquela Turma, em grau de apêlo, reformou a sentença para considerar os autores *carecedores de ação*⁵¹. Seja-nos permitido dizê-lo, *data vênia*, que tal critério abala pela raiz o nosso sistema de contrôle jurisdicional, abre um precedente perigosíssimo e se superpõe à própria Constituição, da qual se infere que toda situação contenciosa entre o indivíduo e a autoridade administrativa é deferida ao conhecimento do Poder Judiciário⁵². Admitir que certos atos do Poder Executivo (salvo os exclusivamente políticos, para os quais se estatuiu exceção no texto constitucional)⁵³ escapam ao contrôle do Judiciário, é erigir a Administração Pública em instância última do contencioso, ainda que para limitados efeitos. E' fazê-la juiz do seu próprio procedimento.

O caso seria, isto sim, de improcedência da ação, reconhecida, em tese, a sua possibilidade contra ato anulatório, mas denegada, em espécie, por ter sido bem anulado o ato.

Nem colhem os argumentos do voto vencedor em tórno da unilateralidade dos atos administrativos e da conseqüente autenticidade da interpretação do seu próprio autor (a Administração). Tais razões poderão acolher-se alhures. Não aqui, onde domina a matéria (o que já se disse) o respeito aos direitos subjetivos oriundos dos atos da Administração e onde, por isto mesmo, a unilateralidade se há de encarar como forma de elaboração do ato, mas nunca como pretêxto ao absolutismo do poder público.

O anulamento do ato administrativo pela própria Administração se contém no âmbito da função executiva, de nenhum modo

50 ARNALDO DE VALLES, ob. cit., pág. 397.

51 *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 174-186.

52 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., págs. 107-110.

53 Art. 67.

podendo preterir a interferência oportuna dos órgãos judicantes. A sua finalidade não é pôr termo a uma situação contenciosa (objeto dos atos jurisdicionais), vez que esta inexistente até o anulamento, acordos como hão de estar o ponto de vista do Poder Executivo (autor do ato) com o do indivíduo (beneficiário dêle). O anulamento é que dará origem a um conflito de interesses. Também não se apresenta com o cunho de definitividade específico das sentenças, tanto porque pode dar lugar a reexame da matéria pelo Poder Judiciário, como, outrossim, porque o próprio administrador pode tornar atrás do procedimento anulatório, cassando-o para revalidar o ato anulado⁵⁴. Enfim, cumpre salientar, arrematando, que o anulamento guarda, intrinsecamente, o feitiço de ato executivo: visa a repor ordem na execução do direito, fazendo-a fiel ao texto legal.

Seja nos casos de revogação, seja nos de anulamento, a apreciação jurisdicional é restrita ao aspecto de legalidade. Esta é uma regra dominante em todo o nosso sistema de controle judiciário das atividades administrativas⁵⁵.

Disto resulta que, em se tratando de revogação, como o ato que a determina é discricionário, pois assenta em razões de conveniência ou oportunidade, só se pode invocar a proteção do poder judicante quanto à competência, à forma, e, mais raramente, quanto à finalidade⁵⁶. Sob tais aspectos é que se terá de analisá-lo e julgá-lo. Mesmo quando se denegue à Administração a possibilidade de praticá-lo, por ter o ato anterior criado direito subjetivo, põe-se o assunto à luz da competência, negando-se a discricionária para afirmar-se a vinculada.

O ato anulatório não é discricionário. Assenta sempre numa razão de legitimidade. Embora o que o precede tenha sido discricionário (o que pode ocorrer), êle, não se firmando em motivos de conveniência ou oportunidade, senão de ordem estritamente legal, ter-se-á como ato vinculado. A sua apreciação jurisdicional pode, assim, revestir maior amplitude, abrangendo, além da competência, da forma e da finalidade, os motivos (como se se diz inexistir a ilegalidade invocada) e o objeto (quando se sustenta, por exemplo, que o anulamento devia alcançar uma parte do ato e não êle todo)⁵⁷.

54 VELASCO, ob. cit., pág. 268.

55 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., págs. 116-118.

56 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., págs. 59-60.

57 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., págs. 58-59.