

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**ARIOSTO TEIXEIRA NETO**

**ATO ADMINISTRATIVO - LIMITES DA REVOGAÇÃO**

**CURITIBA  
2007**

ARIOSTO TEIXEIRA NETO

ATO ADMINISTRATIVO - LIMITES DA REVOGAÇÃO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade de Direito da UFPR.

Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho.

**TERMO DE APROVAÇÃO**

ARIOSTO TEIXEIRA NETO

## ATO ADMINISTRATIVO - LIMITES DA REVOGAÇÃO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Faculdade de Direito da UFPR, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho

\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Ângela Cássia Costadello

\_\_\_\_\_

Profa. Mestre Adriana Ricardo Schier

Curitiba, 07 de novembro de 2007.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 ATO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>7</b>
2.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS – DISTINÇÃO ENTRE ATOS E FATOS JURÍDICOS.....	7
2.2 CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO.....	10
2.3 ELEMENTOS E REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	12
2.4 ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	16
2.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	19
2.6 ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS.....	20
2.7 PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA.....	21
2.8 EXTINÇÃO/DESFAZIMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	22
2.8.1 Anulação.....	23
2.8.2 Convalidação.....	23
<b>3 REVOGAÇÃO.....</b>	<b>26</b>
3.1 CONCEITO.....	26
3.1.1 Doutrina Brasileira.....	29
3.1.2 Doutrina Estrangeira.....	30
3.2 ELEMENTOS DO ATO REVOGADOR.....	32
3.3 DISTINÇÃO ENTRE REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO.....	34
3.3.1 Efeitos.....	36
<b>4 – LIMITES DA REVOGAÇÃO.....</b>	<b>37</b>
4.1 – COMPETÊNCIA REVOGATÓRIA.....	37
4.1.1 Exaurimento de competência.....	38
4.1.2 Hierarquia revocatória.....	39
4.1.3 Discricionariedade Administrativa.....	40
4.2 ATO EFICAZ.....	41
4.3 ATOS CONSTITUTIVOS DE DIREITO AO ADMINISTRADO (ATOS AMPLIATIVOS).....	43
4.3.1 Direito Adquirido.....	44
4.4 VEDAÇÃO LEGAL.....	45
4.5 LIMITE TEMPORAL – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL – CASO DE LEI REVOGADA.....	47

**5 – CONCLUSÃO.....49**  
**6 – REFERÊNCIAS.....51**

## 1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo possui como foco os atos administrativos, mais especificamente os limites da revogação dos atos administrativos.

Tal assunto não contém vasta bibliografia, seja pelo fato de poucos autores escreverem sobre a revogação, seja pela menor número deles se preocupar com as limitações à revogação. Contudo, isso não será em momento algum empecilho para o estudo.

A importância do referido assunto é de ordem prática, tendo em vista a enorme dificuldade de administradores, advogados, juízes e mesmo de teóricos em perceber as diferenças entre a revogação e a anulação.

Tanto é dessa forma, que foi um processo judicial o incentivo do atual tema desta monografia, um caso em que a extinção de um direito adquirido por lei gerou dúvida sobre o modo de extinção do referido direito na Administração Pública, causando um imbróglio jurídico desnecessário.

Outro fato que gerou o interesse pelo assunto foi o II Congresso Ibero-Americano ocorrido em Curitiba no mês de maio de 2007 que teve grande ênfase na utilização de direitos à dignidade da pessoa humana como direito fundamental, causando repercussão no tratamento do controle da Administração pelo Judiciário e conseqüentemente alterando as formas ou ao menos o ponto de vista das extinções de atos administrativos.

Essa alteração do ponto de vista das formas de extinção tem relação direta com a revogação e a anulação, uma vez que o pedido pela maior intervenção do Judiciário na Administração reduz, limita ainda mais o campo de influência da revogação e aumento o da anulação.

Dessa forma, o presente estudo analisará em seu primeiro capítulo os atos administrativos, dando especial atenção à eficácia, perfeição e validade do ato administrativo.

O segundo capítulo dissertará sobre a revogação dos atos administrativos em geral, visando o embasamento teórico para o último capítulo.

No último capítulo iremos analisar as limitações à revogação dos atos administrativos, organizados em cinco pontos: a competência revogatória, ato eficaz, atos constitutivos, vedação legal e limite temporal.

## 2 – ATO ADMINISTRATIVO

### 2.1 – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS – DISTINÇÃO ENTRE ATOS E FATOS JURÍDICOS

A existência da Teoria Geral dos Atos no campo do Direito Privado faz com que antes do estudo dos atos administrativos, primeiramente, deva ser analisada essa teoria.

Segundo a Teoria Geral dos Atos, o mundo é revestido por fatos naturais, ou seja, fatos químicos, físicos, ou mesmo psíquicos. Tais fatos, para terem importância ao Direito dependem da norma jurídica para admiti-los.

A referida entrada no mundo jurídico por meio das normas jurídicas transforma-os de fatos do mundo ou atos do homem em fatos ou atos jurídicos, conforme a doutrina de CRETELLA JÚNIOR:

*“A norma jurídica, incidindo sobre fatos do mundo ou sobre atos do homem, matiza-os de juridicidade, integrando-os no mundo do direito. Juridiza-os, dá-lhes colorido jurídico, passa-os de uma classe de objetos para outra, tira-lhes o característico primitivo de objetos naturais, físicos ou psíquicos, para hierarquizá-los, integrando-os na sistemática dos objetos culturais, que se locomovem num mundo mais restrito – o mundo jurídico”<sup>1</sup>.*

Ao serem integrados ao mundo jurídico, tais fatos jurídicos poderão ser classificados em fato jurídico *lato sensu* e fato jurídico *stricto sensu*, sendo este o ato jurídico dependente da manifestação de vontade humana (negócio jurídico), e aquele o fato mundano com repercussões no mundo jurídico (sem necessidade da vontade humana). Nesse sentido a explicação de Orlando GOMES:

---

<sup>1</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo. Vol. II. Teoria do Ato Administrativo.** 1ª Edição. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1966. Pg. 15.

*“Fato jurídico é tudo aquilo a que a norma jurídica atribui um efeito jurídico.*

*Em dois sentidos emprega-se a expressão: lato e restrito.*

*No sentido lato, é todo acontecimento, dependente ou não, da vontade humana, a que o Direito atribui eficácia.*

*No sentido restrito, a manifestação de vontade que provoca efeitos jurídicos, denomina-se então ato jurídico, nomeadamente de negócio jurídico”<sup>2</sup>.*

Destarte, fica clara a existência de tipos diferentes de manifestações mundanas, os atos e os fatos, e a sua importância para o direito irá depender de seu efeito prático, conforme a sua admissão ou não pelo mundo jurídico.

Merece destaque a afirmação sobre a vontade humana nos atos administrativos, feita pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, em que questiona a necessidade de tal vontade humana como diferenciador entre ato e fato jurídico, vez que existem vários exemplos de atos administrativos emanados sem um juízo de valores, como nos atos administrativos feitos pelas máquinas (computadores que controlam os sinaleiros de trânsito) e os próprios atos vinculados à lei. Os efeitos desse pensamento resultam na solução proposta pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

*“Ao nosso ver a solução é a seguinte. Atos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são falas prescritivas. O ato jurídico é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser. Fatos jurídicos não são declarações; portanto, não são prescrições. Não são falas, não pronunciam coisa alguma. O fato não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele. Donde, a distinção entre ato jurídico e fato jurídico é simplíssima”<sup>3</sup>.*

Com essa passagem do ilustríssimo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE

---

<sup>2</sup> GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 18ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 2002. Pg. 237.

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª Ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 2006. Pg. 356.



MELLO, nos levaria à conclusão da desnecessidade da análise da Teoria Geral dos Atos, porém o próprio ilustre mestre BANDEIRA DE MELLO refutou essa conclusão, acreditando ser necessário o conhecimento dessa teoria genérica antes de adentrar na Teoria Geral dos Atos Administrativos:

*“O ato administrativo é um ato jurídico, pois se trata de uma declaração que produz efeitos jurídicos. É uma espécie de ato jurídico, marcado por características que o individualizam no conjunto dos atos jurídicos. Se não apresentasse sua própria especificidade dentro deste gênero não haveria razão alguma para que a doutrina se afadigasse em formular seu conceito, pois bastaria o conceito de ato jurídico.*

*O que particulariza o ato administrativo e justifica que se formule um conceito que o isole entre os demais atos jurídicos, é a circunstância de que ele tem peculiaridades (a) no que concerne às condições de sua válida produção e (b) no que atina à eficácia que lhe é própria”<sup>4</sup>.*

Assim, em conformidade com a doutrina do Professor BANDEIRA DE MELLO, não será feitas maiores análises ao ato jurídico, vez que estas considerações serão feitas no decorrer da análise do próprio ato administrativo.

Necessária, porém, a análise de Atos da Administração antes de adentrar no tema ato administrativo, vez que este é espécie do gênero Atos da Administração.

Como se sabe, a Administração Pública cria inúmeros tipos de atos em sua atividade ao visar o alcance do bem-comum, sendo considerados todos eles atos da administração, seja atuando se valendo das prerrogativas do Direito Administrativo (atos políticos, atos de opinião, atos normativos, entre outros) seja atuando em igualdade de condições com o particular, invocando o Direito Privado (contratos).

Jean RIVERO nos fornece o conceito de atos da administração como *“todo ato jurídico, um acto de vontade destinado a introduzir uma mudança nas relações de direito que existem no momento em que ele se produz, ou melhor, a modificar o ordenamento jurídico”<sup>5</sup>.*

---

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op. cit.* Pg. 353.

<sup>5</sup> RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1981. Pg. 102.

Por outro lado, os atos administrativos são uma parcela restrita dos atos da Administração, necessitando de quatro pressupostos institucionais para sua existência e conceituação, conforme indica Décio Carlos ULHOA, citado na obra da Professora Maria Sylvia Zanello DI PRIETO<sup>6</sup>, são eles: existência de vários poderes do Estado, um dos quais definido como Poder Executivo; divisão de atribuição entre esses poderes; submissão do Estado ao Estado de Direito e ao princípio da legalidade, e; regime jurídico administrativo distinto do direito comum.

Com estas notas introdutórias, pode-se avançar e passar para a definição do ato administrativo.

## 2.2 CONCEITO DE ATO ADMINISTRATIVO

Os primeiros relatos sobre ato administrativo provêm da França, no início do séc. XIX, época em que se consolidava a forma democrática em contraposição ao regime absolutista da França do séc. XVIII e anteriores.

Com o estabelecimento da República houve a necessidade da formação do chamado aparelho burocrático e com ele as noções de Administração Pública, atos da Administração e atos administrativos.

Mais peculiarmente, a sistematização do direito administrativo francês, diferentemente da nossa, possui um órgão administrativo para a resolução dos conflitos (contencioso) referentes à matéria administrativa<sup>7</sup>.

Nesse ambiente é que se formaram as primeiras noções de ato administrativo, assim para chegar na definição contemporânea foram várias as derivações, algumas delas serão analisadas neste estudo, por conterem maior relevância.

Desta forma, na linha de raciocínio da Professora Maria Sylvia Zanello DI

---

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo. Atlas. 2006. Pg. 202.

<sup>7</sup> Conforme explica o Prof. Romeu Felipe BACELLAR FILHO: "*O contencioso administrativo francês, atuando sob o rótulo de Conselho de Estado (formado por aproximadamente 200 membros escolhidos dentre servidores de carreira, economistas, juristas e contadores), corresponde, então, a uma espécie de justiça administrativa que, separada e independentemente da justiça comum, aprecia toda a espécie de litígio de cunho administrativo, manifestando decisões que ostentam autoridade de coisa julgada. Toda matéria não administrativa é reservada à apreciação da justiça ordinária ou comum*"(BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo**. 2ª Ed. Rev. At. São Paulo. Saraiva. 2005).

PIETRO<sup>8</sup>, os atos administrativos podem ser analisados pelo critério objetivo ou subjetivo, sendo que neste é observado o “*que ditam os órgãos administrativos; ficam excluídos os atos provenientes dos órgãos legislativo e judicial, ainda que tenham a mesma natureza daqueles*”. Já o critério objetivo é o “*exercício concreto da função administrativa*” seja pelo Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

O critério subjetivo nos parece ser insuficiente para a definição de ato administrativo, vez que fundamenta em uma espécie de competência restrita aos órgãos que forem denominados de “Poder Executivo”, pensamento inaceitável, ainda mais no Brasil, que tantos são as alterações para atribuir funções a certos órgãos ou poderes, na maioria das vezes centralizando o poder no âmbito executivo federal.

Sabemos que os atos administrativos são característica do Poder Executivo, mas não são definidos apenas por serem ou não emanados por este Poder, podendo os Poderes Legislativo e Judiciário se utilizarem destes atos, mesmo sem possuírem uma estrutura que se assemelha ao executivo.

Assim, o critério objetivo ao ser dissecado irá apresentar algumas características essenciais aos atos administrativos, girando em torno da função administrativa.

Deriva da função administrativa a característica da parcialidade, ou seja, o órgão que emite o ato administrativo, é parte na relação jurídica, seja com um particular, seja com outro órgão da Administração Pública.

Outra característica da função administrativa é a atuação em casos concretos aplicando a lei, sendo que o órgão administrativo só irá emitir atos administrativos perante situações concretas, resultando efeitos jurídicos imediatos, ao contrário da lei, que é abstrata.

A terceira característica da função administrativa é a sua subordinação ao Poder Judiciário, vez que todo ato ou decisão administrativa pode ser questionada no Judiciário, este preceito inclusive está implicitamente colocado no inc. XXXV do art. 5º da Constituição da República<sup>9</sup>.

Por fim, o conceito de ato administrativo mais adequado e mais simplificado é o da própria Professora Maria Sylvia DI PIETRO:

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *op. cit.* Pg. 203.

<sup>9</sup> Inc. XXXV do art. 5º da CRFB: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

*“Com esses elementos, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”<sup>10</sup>.*

Note-se que o termo “declaração do Estado” segue a linha de pensamento do Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, conforme comentamos brevemente nas notas introdutórias.

### 2.3 ELEMENTOS E REQUISITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos possuem certos elementos que caracterizam sua natureza jurídica, sendo cinco seus elementos principais: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Percebe-se a correlação existente entre os elementos do ato administrativo e os elementos do ato jurídico da Teoria Geral do Direito, expostos no art. 104 do Código Civil de 2002<sup>11</sup>, ou seja: a competência faz referência ao agente capaz do Código; o objeto refere-se ao objeto lícito, possível e determinado ou determinável, e; a forma refere-se à forma prescrita ou não defesa em lei.

Antes de avançarmos, convém esclarecer que alguns autores utilizam nomenclatura diversa da aqui exposta, ao qual citamos o Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO e a Professora Lúcia Vale FIGUEIREDO, porém utilizaremos a nomenclatura seguida pelos Professores Maria Sylvia DI PIETRO, Romeu Felipe BACELLAR FILHO e Hely Lopes MEIRELLES, fazendo referência às diferenças existentes.

A competência (sujeito ou pressuposto subjetivo de validade) possui suma relevância no atual estudo, vez que uma das principais limitações ao poder de revogar dos atos administrativos está na competência, por isso, esse tema será mais

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *op. cit.* Pg. 206.

<sup>11</sup> Art. 104 do Código Civil Brasileiro de 2002: “A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei”.

aprofundado analisado no Capítulo 4 do presente estudo.

A finalidade (pressuposto teleológico de validade) consiste, segundo o Professor Romeu Felipe BACELLAR FILHO<sup>12</sup>, em “o resultado que se pretende alcançar com a prática do ato”, ressaltando que esta finalidade sempre deve ser *finalidade pública*.

Este requisito é de suma importância ao ato administrativo, vez que sua omissão, ou mesmo qualquer irregularidade que venha a alterar a finalidade torna o ato administrativo nulo, inclusive recaindo na teoria do abuso do poder, criada para evitar casos de atos perfeitos, mas com finalidade personalíssima dos agentes públicos, por exemplo.

Pode ocorrer o desvio de finalidade quando o agente competente utilizar-se do ato visando finalidade alheia da convencionada na sua emissão<sup>13</sup>.

A forma (formalização ou pressuposto formalístico de validade) no Direito Administrativo, em contraste com o Direito Civil, é sempre prescrita em lei, vez que os atos administrativos podem possuir várias formas previstas em lei, como decretos, normativas, portarias, termos, resoluções e entre outros.

Isso é a regra (forma prescrita em lei e de forma escrita), porém atos administrativos podem ser feitos de diversas formas, inclusive de forma oral, gestual<sup>14</sup>. Vale lembrar ainda que o ato não adequado à forma prescrita em lei, é ato inválido.

Interessante é quando a Administração permanece silente. Nesses casos o silêncio da Administração constitui um fato<sup>15</sup> e não um ato administrativo, portanto, não se pode afirmar que o silêncio é uma forma de exteriorização do ato administrativo.

Existem alguns casos de silêncio administrativo que podem induzir ao pensamento de tipo de formação do ato, como nos casos de petição (direito de petição<sup>16</sup>) pelo particular, em que o silêncio em momento algum quer dizer a

---

<sup>12</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op.cit.* Pg. 59.

<sup>13</sup> Parágrafo único, Art. 2º da Lei nº 4.717/65: “Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...) e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

<sup>14</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op.cit.* Pg. 61.

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op. cit.* Pg. 395.

<sup>16</sup> Constituição da República, art. 5º: “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

aceitação pedido requerido, porém a Administração pode ser responsabilizada se a morosidade infringir em dano patrimonial ao cidadão.

Ainda sobre o silêncio, a atuação do tempo aliado ao silêncio pode levar a conseqüências como a perda do direito de manifestação para a Administração Pública, comum ocorrer isso perante o Judiciário, mas em nenhum momento, apenas o silêncio formou o ato administrativo.

Outro requisito do ato é o motivo (pressuposto objetivo de validade), chamado também de pressuposto objetivo. De forma simples, o motivo é o “porque” do ato.

Em termos mais científicos, o motivo corresponde à “*situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo*”<sup>17</sup>, sendo nas situações de direito chamado de motivo legal, vez que fazem referência a descrição da norma, e nas situações de fato os chamados motivos do ato, as circunstâncias factuais que levaram à criação do ato.

Por outro lado, a motivação, que contem uma estreita ligação com o motivo, é a exposição formal deste no ato, é a “justificativa” escrita do ato, tornando o ato passível de controle.

Lembramos que com a invenção do Estado de Direito (mais especificamente o princípio da legalidade) todos os atos emanados pela Administração Pública devem ser motivados, e, pela possibilidade de inúmeras formas de motivos para um mesmo ato, a motivação é o meio de controle desse motivo, vez que ao ser criado, o ato deve conter a motivação com ele.

Desta forma, o controle pode ser feito durante toda a execução do ato, e, além disso, o ato pode ser considerado inválido caso os motivos sejam falsos ou não possuam coerência lógica. Esta necessidade de coerência entre o motivo e o ato é chamada de “teoria dos motivos determinantes”.

O objeto (pressuposto de existência) do ato administrativo é o resultado que foi alcançado, são os efeitos jurídicos que o ato promoveu. Sobre a diferença entre objeto e finalidade, valho-me das aulas ministradas pelo Professor Romeu Felipe BACELLAR FILHO no curso de graduação da Universidade Federal do Paraná, quando o ilustre Professor utilizava o exemplo da edição de um ato administrativo para construção de uma ponte. Afirmava que a finalidade era o resultado esperado,

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Pg.153.

ou seja, a expectativa de construir a ponte, a construção da ponte; enquanto o objeto era o resultado finalizado, ou seja, a própria ponte.

No mais, o ato deve possuir um objeto lícito, possível, certo e moral<sup>18</sup>, ou seja, deve estar de acordo com a lei (lícito); estar no alcance do mundo dos fatos (possível); determinado seu destinatário, efeitos, tempo, lugar (certo), e; em conformidade com as regras de comportamentos convencionados, aceitos pela sociedade como um todo (moral).

Assim como no direito civil, o objeto pode ser natural ou accidental, sendo aquele o próprio objeto visado, enquanto este se refere às cláusulas accidentais, como o termo, encargo e condição.

Segundo a linha de exposição diversa daqui exposta, existe ainda o elemento causa (pressuposto lógico de validade) que apesar de não estar em nosso roteiro será analisada para fins de conhecimento.

A causa é, segundo André Gonçalves PEREIRA<sup>19</sup>, *“uma relação de adequação entre os pressupostos do ato e seu objeto”*, entendendo o pressupostos do ato como motivo, sendo melhor explicado pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO da seguinte maneira:

*“Com efeito: motivo é o pressuposto de fato; causa é a relação entre ele e o conteúdo do ato em vista da finalidade que a lei lhe assinou como própria. Note-se tal distinção quando se consideram as hipóteses em que a lei dá liberdade ao administrador para escolher os motivos. Nesses casos, não poderia invalidar o ato por falta do “motivo legal” ou inadequação entre o “motivo de fato” e o “motivo legal” justamente em razão da circunstância de a norma jurídica não o indicar.*

*(...)*

*Através da causa vai-se examinar se os motivos em que se calçou o agente, ainda que não previstos em lei, guardam nexo lógico de pertinência com a decisão tomada, em face da*

---

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania. *op.cit.* Pg. 217.

<sup>19</sup> PEREIRA, André Gonçalves. **Erro e Ilegalidade do Ato Administrativo**, Lisboa, Ática. 1962. Pg. 122.

*finalidade que, de direito cumpre atender*<sup>20</sup>.

Dentro dessa causa (nexo lógico) se deve verificar a sua razoabilidade e proporcionalidade entre o motivo e a finalidade, vez que ainda que correta, a justificativa deve ser a atitude da Administração, razoável e proporcional com os motivos elencados.

Visto isso, percebemos que a causa é o nexo lógico entre o motivo e a finalidade do ato. Com todo respeito ao ilustre Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO e sua incontestável sabedoria em Direito Administrativo, não consideramos a necessidade de um requisito especial para essa análise lógica, pois quando da motivação do ato, ao expor ali os motivos determinantes para a emissão do ato deve existir lógica entre os motivos e a finalidade.

Entendemos que a diferença entre os pensamentos está em chamar a mesma coisa de nomes diferentes, enquanto uns chamam de causa, outros chamam de teoria dos motivos determinantes.

O importante é ressaltar que ambas as linhas de raciocínio consideram necessária à existência desses requisitos e, quando omissos, invalidam os atos administrativos, servindo de meio de controle dos atos da Administração Pública pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo, pelo próprio Poder Executivo e principalmente, pelo cidadão.

## 2.4 ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A doutrina em geral<sup>21</sup> considera três os atributos (no sentido de prerrogativas do Poder Público) dos atos administrativos: imperatividade, presunção de legitimidade e auto-executoriedade. Sendo opinião minoritária a linha seguida pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, que divide em quatro os atributos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade (auto-executoriedade).

---

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op. cit.* Pg. 389.

<sup>21</sup> Seguem esse pensamento, para vias de conferência, conforme livros citados na Bibliografia: BACELLAR FILHO, GASPARINI, DI PIETRO, BLANCHET e MEIRELLES.



Começando pelos atributos pacificados na doutrina, a imperatividade diz respeito à imposição da vontade da Administração sobre terceiros, independentemente de sua concordância, com fundamento, portanto, na supremacia do Poder Público.

Essa possibilidade de interferir na esfera de outrem é o chamado “poder extroverso”<sup>22</sup>. Vale lembrar que os atos administrativos que impõe obrigações estão atribuídos com o “poder extroverso”, vez que os atos administrativos enunciativos apenas não carregam esse atributo.

O segundo atributo pacífico na doutrina é a presunção de legitimidade conceituada por Luiz Alberto BLANCHET como “*atributo que torna legítimo todo ato administrativo até que se prove o contrário*”<sup>23</sup>.

Neste atributo a Professora Maria Sylvia DI PIETRO faz uma diferenciação interessante e muito pertinente, ela subdivide a presunção em presunção de legitimidade e presunção de veracidade, constituindo esta a presunção em conformidade com os fatos e, aquela, a presunção em conformidade com à lei<sup>24</sup>.

Segundo a ilustre autora, irão decorrer três efeitos principais dessa presunção: o ato produzirá efeitos até a sua decretação de inválido pela própria Administração ou pelo Judiciário, salvo se ato manifestamente ilegal; a nulidade deve ser pronunciada pelo juiz a pedido do interessado, e; a presunção de veracidade inverte o ônus da prova.

Assim, a presunção encontra-se em todos os atos do administrador, enquanto utilizando-se da função administrativa.

A auto-executoriedade (executoriedade) e a exigibilidade são termos correlatos, sendo mais fácil a sua explicação conjunta.

A auto-executoriedade é definida por Hely Lopes MEIRELLES como “*possibilidade de certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independente de ordem judicial*”<sup>25</sup>.

A exigibilidade é conceituada pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO como “*a qualidade em virtude da qual o Estado, no exercício da função administrativa, pode exigir de terceiros o cumprimento, a observância, das*

---

<sup>22</sup> Nomenclatura atribuída a Renato Alessi, por Maria Sylvia DI PIETRO (em *op.cit.* pg. 210) e Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO (em *op.cit.* pg. 399).

<sup>23</sup> BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo**. Curitiba; Juruá, 1998. Pg. 120.

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *op.cit.* Pg. 208.

<sup>25</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op.cit.* Pg 161.

*obrigações que impôs*<sup>26</sup> e a executoriedade, também pode ser entendida como auto-executoriedade, como “*qualidade pela qual o Poder Público pode compelir materialmente o administrado, sem precisão de buscar as vias judiciais, ao cumprimento da obrigação que impôs e exigiu*”<sup>27</sup>.

A diferença que surge é o entendimento pelo Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO de haver a necessidade do ato ser exigível do administrado antes de ser executório, ou seja, existem atos que a Administração pode exigir do administrado mas sem a possibilidade de “*coação material*”, assegurada pelo atributo da executoriedade (auto-executoriedade).

O mesmo autor usa como exemplo uma ordem emitida pela Administração para um particular construir calçada defronte sua casa, sendo que essa seria a exigibilidade, porém a Administração não poderia compelir materialmente o particular a construir, poderia no máximo aplicar multa ou construir (execução de ofício) e cobrar desse cidadão.

Ao nosso ver, a exigibilidade não é um atributo à parte, vez que a auto-executoriedade diz respeito à desnecessidade de recorrer ao Poder Judiciário toda vez que emanar um ato, obrigando um terceiro a certa atitude, independentemente de este ato ter sido concretamente executado pela Administração ou pelo particular a quem se destinou à ordem.

O próprio exemplo do Professor Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO demonstra a existência de auto-executoriedade desde o início do ato, ou seja, no momento em que exigiu a construção da calçada pelo particular sem precisar recorrer ao Poder Judiciário. Se o terceiro cumpriu ou não, por ele ou por terceiro, é independente para este atributo, vez que o atributo esteve presente na sua emissão. E ainda mais, no segundo momento, quando a Administração aplicou multa e repassou o valor da obra ao particular, também há o caráter da auto-executoriedade, vez que não precisou recorrer ao Judiciário, e compeliu *materialmente* (“*imediate e direta execução*”) o administrado.

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op.cit.* Pg. 399.

<sup>27</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op.cit.* Pg. 399.

## 2.5 CLASSIFICAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Inúmeras são as classificações existentes de atos administrativos, muitas delas muito valiosas, outras nem tanto, nosso estudo porém irá se utilizar as classificações que tenham pertinência com o tema do presente estudo, ou seja, com a limitação da revogação ou mesmo com a própria revogação.

A primeira classificação é a diferença dos atos em vinculados e discricionários.

Os atos vinculados são aqueles em que há nenhum espaço para opções do administrador pela vinculação do ato com a lei, ou seja, a lei é tão detalhista que não deixa nenhum tipo de discricionariedade ao administrador.

Este tipo de ato é o qual tornou questionável a existência de vontade nos atos administrativos, vez que ele retira a vontade do agente que emite o ato, e faz um trabalho muitas vezes “mecânico”, sem juízo de valores.

Em contra partida, existem os atos discricionários, caracterizados por existirem mais opções ao administrador, que utilizando o seu juízo de valor irá selecionar a melhor solução para o Estado.

O tema da discricionariedade é extremamente vasto, não cabendo nesse trabalho exaurir o assunto sobre ela, mas apontar pontos específicos que interessam a revogação e mais especificamente, a sua limitação. Iremos, portanto, retomar a temática no ponto 4.1.3 do presente estudo.

Outra classificação é quanto à formação do ato, dividida em ato simples, complexo ou composto.

Os atos simples são atos oriundos da manifestação de vontade de apenas um órgão, podendo ser subdivididos<sup>28</sup> em singulares, provenientes de um único agente, ou colegiais, provenientes de várias vontades de agentes de um mesmo órgão.

Os atos complexos são derivados de vontades conjuntas de dois ou mais órgãos da Administração Pública.

Os atos compostos são derivados da manifestação de vontade de um ou mais órgãos, porém ao contrário do complexo, existem dois atos, um é o principal e

---

<sup>28</sup> Conforme GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2003.Pg. 78.

o outro é o acessório, chamado de pressuposto ou complementar<sup>29</sup> daquele.

A diferença entre atos de império e atos de gestão também é relevante ao estudo. Os atos de império são aqueles em que a Administração Pública utiliza o seu Poder Estatal para forçar um ou vários indivíduos a aceitarem sua decisão, este ato é a clássica exteriorização da supremacia do Poder Público sobre o privado.

Os atos de gestão ao contrário, são atos nos quais não se utiliza o Poder Estatal (*ius imperium*) para coagir alguém a praticar certo ato, na maioria das vezes são atos de administração interna do órgão da Administração.

## 2.6 ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Seguindo a didática adotada por Hely Lopes MEIRELLES<sup>30</sup> e por Romeu Felipe BACELLAR FILHO<sup>31</sup>, consideramos as espécies de atos administrativos em cinco categorias mais gerais: atos administrativos normativos, atos administrativos ordinatórios, atos administrativos enunciativos, atos administrativos negociais e atos administrativos punitivos.

Os atos administrativos normativos são aqueles que dão complementação às leis, possuem comandos gerais para a correta aplicação da lei pela Administração. São exemplos os decretos, resoluções, provimentos e regimentos.

Os atos administrativos ordinatórios são aqueles que regulamentam o funcionamento interno da Administração e seus agentes, expedidos pelos agentes com poder hierárquico em seus órgãos. Exemplos são as instruções, circulares, avisos, ofícios, ordens de serviço, despachos e portarias.

Os atos administrativos enunciativos são aqueles em que não há juízo de valores, ou mesmo vontade da Administração, vez que servem apenas para constatar ou certificar uma relação ou fato jurídico pré-existente à atuação administrativa. Exemplos são as certidões, atestados e pareceres.

Os atos administrativos negociais “*retratam um negócio jurídico entre a Administração Pública e outro órgão integrante de sua estrutura ou com a iniciativa*

---

<sup>29</sup> Expressão utilizada por Maria Sylvia di Pietro. *op.cit.* Pg. 232.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op.cit.*

<sup>31</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op.cit.*

*privada*<sup>32</sup>. Ao ver essa definição parece ser a definição de contrato e não ato administrativos, porém nesse caso, a diferença é que esses atos são unilaterais, somente a Administração figura no ato, e gera efeitos (direitos e deveres) à terceiros. Exemplos são as licenças, alvarás, homologações, dispensas e autorizações.

Por fim, atos administrativos punitivos “*são os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos*”<sup>33</sup>. Estes atos são os destinados à punição, aplicação de sanções. Exemplos são multas, apreensão de mercadorias, interdição de atividades e aplicação de sanção aos servidores.

## 2.7 PERFEIÇÃO, VALIDADE E EFICÁCIA

Este tema é de suma importância para o estudo, tendo em vista que a eficácia é um dos pontos essenciais à revogação do ato administrativo.

Primeiramente, a perfeição que gera o ato perfeito definido por Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO “*quando esgotadas as operações necessárias para a sua existência jurídica*”<sup>34</sup>. Ou seja, a perfeição é o ato que passou por todas as formalidades necessárias exigidas pela lei.

Em contrapartida a validade é um *plus* à perfeição, vez que é a conformidade com o Direito em um todo e seus princípios. Assim, a validade além de abrigar a regularidade com a lei, também está de acordo com o Direito, portanto, apto para a produção de efeitos legítimos.

A eficácia é “*a constatação dos seus efeitos no mundo jurídico e fático*”<sup>35</sup>, assim o ato pode ser perfeito, válido, mas ineficaz.

Essa opinião exposta sobre a eficácia é minoritária, já que a maior parte da doutrina<sup>36</sup> considera eficácia como a “*aptidão à produção de efeitos jurídicos e fáticos*”.

---

<sup>32</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op.cit.* Pg. 68.

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op.cit.* Pg. 194.

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Pg. 599.

<sup>35</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op. cit.* Pg. 70.

<sup>36</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha; FIGUEIREDO, Lúcia Vale; TALAMINI, Daniele Coutinho; entre outros.

Interessante ressaltar a existência de uma terceira corrente, exposta pela Professora Doutora Ângela Cássia COSTADELLO, em sua excelente tese de doutorado, ao comparar as duas teorias e verificar que elas não são excludentes, mas complementares, afirma que *“a eficácia consiste na potencialidade que os atos jurídicos possuem de emitir efeitos, que resultam na constituição, declaração, modificação, manutenção ou extinção de relações jurídicas que, a tais efeitos, preexistiam”*<sup>37</sup>.

Assim pela teoria da Prof. COSTADELLO, a eficácia necessária da condição de produzir efeitos aliada com a sua comprovação fática<sup>38</sup>.

Nosso entendimento é exatamente de acordo com a opinião minoritária liderada pelo Professor Romeu Felipe BACELLAR FILHO e pela Professora Odete MEDAUAR, uma vez que a aptidão à produção de efeitos jurídicos/fáticos ocorre com a constatação da validade do ato, ou seja, no momento em que o ato é considerado perfeito (de acordo com a lei) e válido (de acordo com o Direito) ele já está pronto para conferir efeitos ao mundo real.

Assim, a constatação desses efeitos jurídicos e fáticos irão definir se o ato administrativo teve ou não eficácia.

A definição de eficácia é fundamental para o presente estudo, já que dentre as limitações ao poder de revogar encontra-se a impossibilidade de revogação de alguns tipos de atos administrativos eficazes, podendo ser anulados, ou instituto jurídico completamente diferente.

## 2.8 EXTINÇÃO/DESFAZIMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos podem ser extintos ou desfeitos por três tipos de institutos jurídicos: a anulação, a convalidação e a revogação. Como a revogação é o meio para o objetivo do nosso estudo, será analisada em capítulo próprio<sup>39</sup>, sendo que neste momento veremos a anulação e a convalidação.

Vale lembrar que esses institutos servem para corrigir, regularizar um ato administrativo eivado de vício, seja uma irregularidade, seja uma invalidade ou mesmo uma ilegitimidade.

---

<sup>37</sup> COSTADELLO, Ângela Cássia. *A Invalidade dos Atos Administrativos – Uma Construção Teórica Frente ao Princípio da Estrita Legalidade e da Boa-Fé*. Tese de Doutorado para UFPR. Pg. 72.

<sup>38</sup> COSTADELLO, Ângela Cássia. *Op. cit.* Pg. 72.

### 2.8.1 Anulação

A definição de anulação dada pelo Professor Hely Lopes MEIRELLES é a seguinte “*anulação é a declaração de invalidação de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário*”<sup>40</sup>.

Conforme foi visto, a Administração pode invalidar atos imperfeitos (e conseqüentemente inválidos) ou atos perfeitos e inválidos, isso quer dizer que os atos anuláveis são os atos que possuem algum vício legal (inconformidade com a lei) ou de legitimidade (inconformidade com o Direito como um todo).

Reforçamos a idéia que a Administração pode anular seus atos de ofício, quando verificar o vício, ou quando for provocada para tanto, mediante pedido de algum administrado ou outro órgão que tramitará como processo administrativo.

A declaração de anulação pelo Poder Judiciário deve ser feita única e exclusivamente quando o interessado na pratica do ato recorrer aos órgãos deste poder. Desta forma, não existe a vigilância constante do Poder Judiciário sobre os atos administrativos, em conformidade com o atributo de auto-executoriedade de certos atos.

Outra consideração sobre a anulação é que a sua declaração sobre ato ilegítimo não chega a abranger o exame do mérito do ato, como oportunidade e conveniência, vez que esse exame pertence à revogação.

Apesar do instituto da anulação abranger os atos ilegais, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou da seguinte forma sobre o tema: “*irregularidades formais, sanadas por outro meio, ou irrelevantes por sua natureza, não anulam o ato que já criou direito subjetivo para terceiro*”<sup>41</sup>.

### 2.8.2 Convalidação

O citado posicionamento do STF segue a idéia do outro instituto a ser estudado, a convalidação.

---

<sup>39</sup> Capítulo 3.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op.cit.* Pg.202.

<sup>41</sup> Supremo Tribunal Federal, *RDP* 10/159.

Segundo Lúcia Valle FIGUEIREDO, convalidação “é o ato administrativo praticado pela Administração com a finalidade de, ratificando ato anteriormente invalidável, torná-lo válido, se subsistentes condições para emaná-lo de maneira conforme o ordenamento”<sup>42</sup>.

Assim, a convalidação objetiva transformar os atos inadequados para o Direito em adequados.

Interessante notar que ainda existem autores de Direito Administrativo contrários a idéia de convalidação, como o ilustre Professor Diógenes GASPARINI que afirma:

*“se os atos administrativos afrontam o ordenamento jurídico e, por essa razão, são tidos como inválidos, não cabe falar em convalidação (supressão retroativa da ilegalidade de um ato administrativo). Não se convalida o que é inválido. O que se admite é a correção de pequenas irregularidades, que não consubstanciam invalidade, a exemplo de vícios gráficos (troca de letras e números). Os que admitem a anulabilidade podem falar em convalidação”<sup>43</sup>.*

De qualquer maneira, o instituto já é aceito pelo STF e ganha cada vez mais espaço na doutrina moderna, considerado um fato a sua aceitação pelo mundo jurídico, inclusive com referência legal<sup>44</sup>.

Deve ser observado que se a convalidação do ato viciado irá prejudicar direitos de terceiros e não resultantes de dolo ou má-fé, nestes casos a melhor opção é a anulação do ato.

Os efeitos da convalidação são *ex tunc*, retroagindo a data do ato inicial. Exemplo de ato convalidável é o ato com vício de competência, se for convalidado pelo órgão/agente competente.

Sobre os efeitos da convalidação a Professora Doutora Ângela Cássia COSTADELLO afirma “a convalidação é tratada pela doutrina como gênero que visa

---

<sup>42</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Pg. 230.

<sup>43</sup> GASPARINI, Diogenes. *op. cit.* Pg. 109.

<sup>44</sup> Art. 55 da Lei nº 9.784/99: “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser



*à manutenção dos efeitos do ato administrativo viciado. Constitui-se a convalidação instrumento que busca conceder, em caráter retroativo, validade aos efeitos do ato inválido*<sup>45</sup>.

Desta maneira acabamos o estudo genérico dos atos administrativos, passando agora ao ponto central de nosso estudo: a revogação e, posteriormente, os seus limites.

---

*convalidados pela própria Administração*”.

<sup>45</sup> COSTALDELLO, Angela Cassia. *A Invalidade dos Atos Administrativos – Uma Construção Teórica Frente ao Princípio da Estrita Legalidade e da Boa-Fé*. Tese de Doutorado para UFPR. Pg. 92.

### 3 - REVOGAÇÃO

#### 3.1 CONCEITO

O vocábulo *revogar*, do latim *revocare*, significa “*tornar sem efeito, anular, desfazer*”<sup>46</sup>, bem como *revogação* significa “*ato ou efeito de revogar; anulação; extinção; invalidação*”<sup>47</sup>.

Assim como diz o dicionário, o termo jurídico de revogar também está intimamente ligado com a expressão “tornar sem efeito”, cessar seus efeitos.

Primeiramente, deve-se distinguir a revogação dos atos administrativos da revogação no direito privado, como por exemplo, a revogação da doação (art. 555 e seguintes do Código Civil de 2002), a revogação de mandato (art. 682 e seguintes do mesmo diploma legal), a revogação do testamento (art. 1.969 e seguintes do mesmo Código).

Esses atos do direito privado se referem, conforme Paulo Neves CARVALHO já diferenciava na década de 50, normalmente a extinções de contratos e atos a título gratuito, ocorrendo por motivos estranhos à vontade das partes<sup>48</sup>.

Desta forma, a revogação no âmbito civil é uma forma de extinção dos contratos, negócios jurídicos, que independente da vontade ou participação das partes, estão sempre declarados em lei e servem como penalidade civil ao beneficiário desses contratos. Diversamente da revogação do ato administrativo, que não possui formulação em lei e depende unicamente da vontade unilateral da Administração Pública.

Cabe também identificar que no próprio Direito Público há diferentes tipos de revogação, vez que a revogação dos atos administrativos é diversa da revogação de leis e revogação dos atos do judiciário, por exemplo.

A revogação das leis (atos legislativos) e do juiz (atos jurisdicionais) divergem da revogação do ato administrativo principalmente por faltar-lhes a

---

<sup>46</sup> Prof. ALPHEU TERSARIOL, *Dicionário Brasileiro*.

<sup>47</sup> Prof. ALPHEU TERSARIOL, *Dicionário Brasileiro*.

<sup>48</sup> CARVALHO, Paulo Neves de. **Da revogação no direito administrativo**. Belo Horizonte. 1951. Pg. 75-76. Vol. I.

atribuição da função administrativa, possuindo em contrapartida a função legislativa e a função jurisdicional, respectivamente, sobre o assunto Seabra FAGUNDES afirma:

*“Enquanto a lei é sempre revogável, pois ao legislador se reconhece a faculdade permanente de modificar o direito objetivo, e a sentença só excepcionalíssimamente 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”<sup>49</sup>.*

Basicamente, nos termos de Seabra FAGUNDES, a revogação dos atos administrativos possui uma restrição maior na possibilidade de sua efetivação em relação à revogação das leis, tendo em vista, que esta pode ser utilizada a qualquer momento, sem relevância, por exemplo, os direitos de terceiros, uma vez que a sua aplicação da lei é abstrata, visando única e exclusivamente o interesse público, o bem comum.

Outra consideração a ser feita sobre a revogação de lei é a eleição de seus agentes com o fim específico de criação legislativa, assim, apesar de sua obediência à ordem constitucional e ao Direito como um todo, a revogação dos atos legislativos não possuirá restrições existentes na revogação do ato administrativo, essencialmente, por não atuar (em geral) de forma concreta, e, portanto, não possui preocupações como atingir direito de terceiros, ou mesmo, questões como oportunidade e conveniência, ou ainda, sobre a produção de efeitos dos atos revogados.

A abrogação, oriunda dos atos do Poder Legislativo, é a definição considerada mais fácil de ser confundida com a revogação, vez que a aplicação daquela é somente sobre as leis, e nunca sobre atos, muito menos administrativos, conforme explica Carlos MAXIMILIANO:

---

<sup>49</sup> FAGUNDES, M. Seabra. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo**. Em Revista de Direito Administrativo, III / 1-12. Pg. 2.

*“Se a lei cria, sobre o mesmo assunto da anterior, um sistema inteiro, completo, diferente, é claro que todo o outro sistema foi eliminado. Por outras palavras: dá-se abrogação, quando a norma posterior se cobre com o conteúdo da antiga”<sup>50</sup>.*

O contrário acontece na relação entre a revogação do ato administrativo e a revogação do ato jurisdicional.

Primeiramente, não existe o termo revogação dos atos jurisdicionais, porém figuras similares, identificadas no inc. II do art. 463 e no § 4º do art. 273 do Código de Processo Civil<sup>51</sup>.

O ato jurisdicional referente ao art. 463 possui severas restrições à sua revogação, vez que necessita de pedido da parte interessada para a possibilidade de revogação, através de recursos específicos. Nesta análise, a revogação dos atos administrativos pode ser feita de ofício pela própria Administração, não dependendo de pedidos pela parte interessada.

O inc. I do art. 463 do Código de Processo Civil não pode ser entendida como hipótese de revogação, vez que se trata de mera correção de ato, enquanto o inc. II irá realmente utilizar-se de um novo ato jurisdicional para revogar o ato anterior.

Por outro lado, a revogação de liminar exposta no § 4º do art. 273 pode ser feita de ofício pelo juiz, ao contrário do art. 463, aproximando-se ainda mais da figura da revogação do ato administrativo.

Contudo ambas as possibilidades de revogação divergem pelo fato de estarem no âmbito do Poder Judiciário, sem o aparato da função administrativa e, portanto, possuem pressupostos e finalidades diversas, vez que a revogação do ato administrativo terá o interesse público como finalidade, enquanto a revogação do ato jurisdicional terá como finalidade a promoção da Justiça ou mesmo do próprio Direito.

Feitas essas breves notas, veremos os conceitos dados pela doutrina nacional sobre a revogação dos atos administrativos.

---

<sup>50</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: (s.n.), 1947. p. 428.

<sup>51</sup> O Código de Processo Civil em seu art. 463: “*Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la: I - para lhe corrigir, de ofício ou a requerimento da parte, inexatidões materiais, ou lhe retificar erros de cálculo; II - por meio de embargos de declaração*” e o § 4º do art. 273: “*A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada*”.

### 3.1.1 – Doutrina Brasileira

A doutrina brasileira não possui muita discórdia sobre o conceito da revogação do ato administrativo, sendo que este será o utilizado mais tarde no estudo do presente trabalho, basicamente girando em torno da extinção de um ato administrativo por oportunidade e conveniência pela Administração Pública.

Maria Sylvia DI PIETRO conceitua revogação como “*o ato discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência*”<sup>52</sup>, concordando exatamente no mesmo sentido Hely Lopes MEIRELLES<sup>53</sup> e Sérgio FERRAZ<sup>54</sup> e Sérgio de Andréa FERREIRA<sup>55</sup>.

Percebe-se o foco utilizado pelos referidos autores no ato administrativo revogador, ou seja, no ato administrativo emanado para revogar o ato administrativo anterior.

Por outro lado, existem autores que utilizam a conceituação fundada na supressão da eficácia do ato administrativo, entre eles José CRETELLA JÚNIOR:

*“Revogação do ato administrativo é a manifestação unilateral da vontade da administração que tem por escopo desfazer, total ou parcialmente, os efeitos de outro ato administrativo anterior praticado pelo mesmo agente ou seu inferior hierárquico por motivos de oportunidade e conveniência”*<sup>56</sup>.

No mesmo sentido de CRETELLA JÚNIOR encontramos as definições dos ilustres autores Seabra FAGUNDES<sup>57</sup> e BACELLAR FILHO<sup>58</sup>.

A terceira linha de conceituação de revogação do ato administrativo, seguida por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, expõe como extinção do ato em si ou de seus efeitos, conforme abaixo definido:

---

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *op.cit.* Pg. 255.

<sup>53</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *op. cit.* Pg. 199.

<sup>54</sup> FERRAZ, Sérgio. **Extinção dos atos administrativos**. Em Revista de Direito Administrativo, 231 / 47-66. Pg. 52.

<sup>55</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito Administrativo Didático**. 3ª Ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985. Pg.. 111.

<sup>56</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *op.cit.* Pg. 308.

<sup>57</sup> FAGUNDES, M. Seabra. *op. cit.* Pg. 2.

<sup>58</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *op.cit.* Pg. 70.

*“Revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes”<sup>59</sup>.*

Para nós, a revogação do ato administrativo, deve ser conceituada como o ato administrativo que extingue (parcial ou totalmente) outro ato administrativo, com a finalidade de suprimir os efeitos do ato anterior indesejável.

Portanto, concordamos de forma inequívoca com a explicação dada por Sérgio FERRAZ, quando conceitua a revogação do ato administrativo:

*“Começemos pela revogação, por nós entendida como a extinção de um ato administrativo (e, por consequência, de seus efeitos; não se revogam os efeitos do ato, revoga-se o ato, até porque os efeitos se passam freqüentemente em outra esfera, que não a do ato administrativo), em razão da edição concreta de um outro ato administrativo, que se contrapõe”<sup>60</sup>.*

Seja como for o foco da definição de revogação do ato administrativo no direito pátrio, todas as conceituações caminham no mesmo sentido e se complementam, o que não é tão pacífico na doutrina estrangeira.

### 3.1.2 – Doutrina Estrangeira

O conceito de revogação dos atos administrativos é diverso na doutrina estrangeira, mais especificamente na francesa, seja pela diversa visão de ato administrativo, seja pelo diverso modelo de sistema administrativo utilizado pelo país.

---

<sup>59</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op.cit.* Pg. 426.

<sup>60</sup> FERRAZ, Sérgio. *Extinção dos atos administrativos*. Em Revista de Direito Administrativo, 231 / 47-66. Pg. 52.

Jean RIVERO, mestre francês, divide a possibilidade de extinção dos atos administrativos em abrogação e revogação, sendo aquela figura similar a revogação por nós conhecidas, como “decisão para o futuro”<sup>61</sup>, suspendendo seus efeitos para o futuro. Enquanto a revogação para RIVERO, é a “decisão que retira a decisão de modo *retroativo*, a contar da data que se verificou: entende fazer desaparecer totalmente os efeitos como o pode fazer o juiz que anula uma decisão ilegal em recurso por excesso de poder”<sup>62</sup>.

Na doutrina italiana é similar o entendimento de revogação, vez que para Renato ALESSI a revogação é oriunda do direito privado italiano, em que os seus efeitos são *ex nunc*<sup>63</sup>, ou seja, afetariam as relações anteriormente estabelecidas ao ato administrativo. Da mesma maneira que a doutrina de Jean RIVERO, existe a figura da abrogação no direito italiano, similar a nossa revogação.

Tanto na doutrina italiana, como na doutrina francesa, a possibilidade de revogação, mesmo que com efeitos *ex nunc*, incidirá apenas no mérito dos atos administrativos e não na sua forma, conforme afirma Luigi RAGGI<sup>64</sup> e também extraindo do conceito de revogação postulado por SANTI ROMANO<sup>65</sup>.

Fernando Garrido FALLA, doutrinador espanhol, aproxima-se da conceituação por nós utilizada de revogação do ato administrativo, afirmando ser a revogação ato da administração pública por motivos de oportunidade<sup>66</sup>.

O Professor da Universidade de Madri também afirma em outra passagem ser desnecessário a existência do conceito de abrogação, vez que a revogação e a anulação são suficientes à diferenciação dos atos administrativos, um por motivos de oportunidade e o outro por motivos de legalidade<sup>67</sup>, respectivamente.

Outro emérito Professor, Marcelo CAETANO, da Universidade de Lisboa, segue a mesma linha dos doutrinadores brasileiros, conforme se extrai passagem de seu livro:

---

<sup>61</sup> RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1981. Pg. 122.

<sup>62</sup> RIVERO, Jean. *Op.cit.* Pg. 122.

<sup>63</sup> ALESSI, Renato. **Diritto Amministrativo. Le Fonti – I Soggetti Attivi e Passivi e L’Esplicazione della funzione Amministrativa**. Milão: A. Giufrè Editore. Pg. 312.

<sup>64</sup> RAGGI, Luigi. **Diritto Amministrativo – Atti Amministrativi – Giustizia Amministrativa**. Padova: Cedam Editora. 1936. Pg. 197-198.

<sup>65</sup> ““Revogação é a retirada do ato por motivos de oportunidade, ou seja, por motivos de mérito”

ROMANO, Santi. **Corso di Diritto Amministrativo**. Pg. 287

<sup>66</sup> FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo – Vol. I**. Pg. 719.

<sup>67</sup> FALLA, Fernando Garrido. *Op. Cit.* Pg. 720.

*“Entendo por revogação, o acto administrativo que tem por objecto destruir ou fazer cessar os efeitos de outro acto administrativo anterior praticado pelo mesmo órgão ou por um seu delegado ou subalterno”<sup>68</sup>.*

Na Argentina, Rafael BIELSA<sup>69</sup> e Manuel Maria DIEZ<sup>70</sup> também seguem na linha de raciocínio da doutrina brasileira.

Com visão em parte da doutrina estrangeira, percebe-se a diferença de conceito gira em torno da abrogação, utilizada pelos franceses, que como já vimos, no direito pátrio faz referência a substituição de normas, leis, por outras de conteúdo idêntico, no âmbito da função legislativa.

A abrogação para os franceses é uma das forma de anulação do ato administrativo pátrio, só que com a especificidade de ser oriundo unicamente da Administração Pública e não do Poder Judiciário.

### 3.2 – ELEMENTOS DO ATO REVOGADOR

Com fundamento nesses conceitos, principalmente na doutrina nacional, que será utilizada no presente trabalho, podemos dissecar a revogação e seu significado.

Primeiramente, a revogação é um ato administrativo e deve possuir todos os requisitos do ato administrativo, para ser um ato perfeito e válido, e ainda mais, por ser um ato revogador teve conter em sua finalidade o ato administrativo a ser revogado, bem como o motivo que tornou o ato revogado inoportuno.

Marcelo CAETANO explicita o afirmado da seguinte maneira:

*“A revogação é um acto administrativo que pertence à categoria que alguns autores denominam dos “actos sobre actos”, isto é, de actos secundários cujo objeto é constituído*

---

<sup>68</sup> CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Coimbra, Livraria Almedina. 1996. Pg. 158.

<sup>69</sup> BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: El Ateneo. 1947. Pg. 250.

<sup>70</sup> BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: El Ateneo. 1947. Pg. 303.



*por outros actos (primários) e pelos casos concretos que estes regulam*<sup>71</sup>.

Outra característica é ser um ato discricionário vez que está sempre discutindo o mérito do ato revogado, sua eficácia e sua pertinência (conveniência) para a Administração Pública.

Vale lembrar que ato discricionário é muito diferente de arbitrariedade, vez que esta não está ligada a nenhuma regra e pode expressar à vontade da Administração de qualquer forma, enquanto aquele diz respeito ao ato que deixa um espaço de atuação ao administrador, porém ele deve seguir as regras do Direito, tanto legais como principiológicas.

A revogação também é ato unilateral da Administração, não precisando em momento algum, autorização ou participação de terceiros, desde que competente o seu emissor e respeitados os seus limites.

O ato revogador possui sempre como finalidade de desfazer, parcial ou total, outro ato administrativo, vez que limita ainda mais a discricionariedade do administrador.

O ato revogado deve ser perfeito e válido, ou seja, não existe a possibilidade de revogação de atos contrários ao Direito (em sentido amplo), pois seria caso de anulação do ato administrativo.

A Administração Pública (ou órgão de outra esfera que emitiu o ato administrativo revogado) é a única legitimada para a revogação do ato, isso quer dizer que o Poder Judiciário não pode revogar ato administrativo, ele só pode anular, verificando se o ato é perfeito e válido, nunca se está de acordo com a vontade da Administração Pública, tanto que seria ilógico, pois estaria tomando o lugar do administrador, ferindo o principio da separação dos poderes. Tal afirmativa já possui exceções, vez que a tendência do Direito Administrativo é cada vez mais a intervenção do Poder Judiciário na Administração Pública, bem como no Brasil como no mundo<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> CAETANO, Marcelo. *Op. Cit.* Pg. 158.

<sup>72</sup> Conforme o II Congresso Ibero-Americano de Direito Administrativo, realizado em Curitiba em Maio de 2007, teve grande ênfase no controle da Administração Pública em efetivar os direitos constitucionais da dignidade humana, sendo dever do Poder Judiciário decidir sobre casos que avançam no mérito dos atos administrativos.

Cabe a Administração Pública revogar os atos considerados por ela como inoportunos ou inconvenientes. Os conceitos de oportunidade e conveniência no Direito Administrativo serão analisados no ponto 3.1.3.

### 3.3 – DISTINÇÃO DE REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

A distinção em si entre revogação e anulação foi apontada durante o presente estudo, sendo que nesse ponto serão resumidas tais diferenças para melhor análise.

A principal e mais característica distinção entre anulação e revogação é que a revogação pode ser utilizada apenas sobre o mérito do ato, ou seja, por motivos de oportunidade e conveniência da Administração, enquanto a anulação pode ser utilizada para sanar atos eivados de vícios de legalidade ou legitimidade, desta forma o ato objeto da extinção é perfeito e válido na revogação, enquanto na anulação ele será ou imperfeito ou inválido, ou mesmo os dois.

A competência também difere, conforme já afirmado, na revogação, apenas a Administração pode ser agente competente para o desfazimento do ato, enquanto na anulação o Poder Judiciário também pode ser competente.

As diferenças parecem simples quando afirmamos que o Poder Judiciário pode interferir na Administração, porém, a própria atuação do judiciário sobre a Administração Pública está em constante modificação.

Essa modificação é derivada mais precisamente das acepções contidas no termo “legitimidade”, vez que no geral, diz respeito ao Direito em sentido amplo, além da norma jurídica.

Desta forma, o Direito é uma manifestação humana, mais especificamente, manifestação dos homens em sociedade, sendo constantemente transformada pelos acontecimentos ocorridos nessa sociedade.

Assim, a anulação faz às vezes de “válvula de escape” do Direito Administrativo para não perpetuar atos administrativos sem sua correlação com a sociedade e, portanto, com o Direito.

---

Nesse sentido, fica extremamente perigoso afirmar que existe facilidade em conceituar certo caso como passível de revogação ou de anulação. Tão difícil é tal tarefa que Guido ZANOBINI<sup>73</sup> já expressou ser o estudo da limitação da revogação dos atos administrativos um dos temas mais complexos da Ciência do Direito.

Atualmente, a preocupação existente entre os administrativistas no mundo todo, reside na efetivação das garantias fundamentais individuais, em especial a dignidade da pessoa humana<sup>74</sup>.

Desta maneira, amplia-se ainda mais a possibilidade de anulação nos atos administrativos, seja pela Administração, seja pelo Poder Judiciário, e neste ponto se encontra a dificuldade de diferenciar casos de anulação e casos de simples revogação.

Primeiramente, o agente que objetiva a extinção de certo ato administrativo, aparentemente perfeito e legítimo, deve verificar, além das limitações à revogação, se o ato possui algum tipo de “ilegitimidade intrínseca”, ou seja, se em algum ponto deste ato está ferindo o Direito em sentido amplo. E mais, não se pode olhar apenas no direito fundamental da parte integrante da relação visada, mas até do terceiro indeterminado.

Nessa hipótese, podemos falar até em anulação de leis orçamentárias, por não visarem principalmente às áreas de interesse social, mas sim áreas com menor importância coletiva, como a publicidade.

Plausível pensar até na interferência do Poder Judiciário sobre essas leis tipicamente de caráter administrativo/legislativo.

Com tudo isso em vista, os emissores de atos administrativos em nosso país (principalmente os da Administração Pública, vez que o Judiciário vive submerso no mundo jurídico) devem estar conscientes dessa situação, e mais que isso, preparados para tomar uma decisão não avessa ao Direito amplamente dito e em constante transformação.

---

<sup>73</sup> Citado por FAGUNDES, M. Seabra. *Op. cit.* Pg. 2.

<sup>74</sup> Conforme o II Congresso Ibero-Americano de Direito Administrativo, realizado em Curitiba em Maio de 2007, teve grande ênfase no controle da Administração Pública em efetivar os direitos constitucionais da dignidade humana, sendo dever do Poder Judiciário decidir sobre casos que avançam no mérito dos atos administrativos.

### 3.3.1 – Efeitos

A principal diferença prática entre a anulação e a revogação reside nos efeitos de sua decretação, a abrangência temporal da extinção do ato administrativo anterior.

Deste modo, a revogação produzirá efeitos *ex nunc*, ou seja, atingirá apenas relação jurídicas após a edição do ato revogador, sendo que não existe a possibilidade de retroação dos efeitos declarados pela revogação.

Noutro lado, a anulação produzirá efeitos *ex tunc*, retroagindo seus efeitos desde o início, neste caso, desde o ato anulado, retirando do mundo jurídico todos os efeitos por ele produzido.

Essas diferenças na produção de efeitos provem da causa extintiva do ato administrativo. Assim, como a anulação possui como causas extintivas um defeito de forma ou mesmo um defeito de legalidade, é correto entender que o ato maculado dessa maneira não estava apto à produção de efeitos jurídicos, vez que não era perfeito ou mesmo válido.

Do mesmo modo, a revogação se fundamenta na opção do administrador em retirar do mundo jurídico um ato por questões de mérito, sendo considerado, portanto, o ato válido e perfeito, não existindo a possibilidade de retroação dos seus efeitos sobre uma relação jurídica anteriormente estabelecida válida e perfeita.

Com esses rápidos lembretes sobre a revogação, figuras correlatas, e principalmente sobre as diferenças existentes entre a anulação e a revogação, podemos analisar o ponto principal do tema, ou seja, as limitações a revogação do ato administrativo.

---

## 4 – LIMITES DA REVOGAÇÃO

Os limites da revogação dos atos administrativos, após a análise inicial de pressupostos básicos, podem ser estudados de forma mais adequada.

As cinco vertentes principais dos limites da revogação dos atos administrativos são a competência revogatória, ato eficaz, atos constitutivos, vedação legal e limite temporal.

Essas cinco vertentes não são exaustivas, mas as principais e mais problemáticas limitações da revogação.

Antes de nos atermos a cada uma das limitações, devemos analisar um tema correlato, mais especificamente com competência revogatória para atos administrativos, o denominado *Poder de Revogar*.

Tal poder de revogar é fundamentado na própria noção do interesse público em que a Administração Pública é fruto e está destinada a defender. A noção de interesse público aqui colocada é *“conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses dos indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”*<sup>75</sup>.

O poder de revogar encontra-se em todos os atos revogatórios legítimos e, portanto, serve como um norte às limitações para as limitações da revogação dos atos administrativos, sendo que será muito mais claro encontrá-lo na próxima seção, a competência revogatória.

### 4.1 – COMPETÊNCIA REVOGATÓRIA

É importante sempre termos em mente que a competência revogatória se refere ao mesmo tipo de competência do ato administrativo, considerado um elemento do ato administrativo, portanto requisito necessário para declarar a validade do ato.

O poder de revogar possui certas limitações na sua competência, vez que,

---

<sup>75</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.* Pg. 58.

por exemplo, o agente ou órgão emissor do ato revogatório poderá ser o mesmo ou diverso do ato revogado.

A Administração Pública possui inúmeros órgãos e autoridades dentro do seu aparato, cada uma com atribuições e competências diversas estabelecidas previamente por lei. Como consequência, as atribuições legais de competências, geralmente, referem-se tanto a competência de emanar os atos, como de revogar os atos por eles emanados, desde que definido como competente o órgão ou autoridade para emanar atos discricionários e, portanto, verificar a oportunidade e conveniência do ato.

Ressalta-se, porém que a competência sobre a oportunidade ou conveniência do ato deve ser *atual* e *contínua*, segundo o Prof. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO<sup>76</sup>, *atual* em referência ao momento da análise de oportunidade e conveniência ser quando do ato revogador, e, *contínua* pelo fato do agente/autoridade possuir sempre a competência de análise de mérito do ato desde seu surgimento até a sua (provável) revogação.

#### 4.1.1 Exaurimento de competência

Outra limitação ao poder de revogar deriva do exaurimento da competência de revogar.

Explica-se: se a competência para revogar certo ato deriva da autorização legal para a Administração Pública emanar atos de mérito, o que acontece com o poder revogador quando tal autorização não existir mais, ou seja, modifica-se a competência ou mesmo se vincula os atos?

Chegou-se a afirmar que o poder revogador não estaria afastado, vez que dependeria de uma provocação de um terceiro à Administração Pública para ela poder revogar o referido ato ou mesmo devido a uma possibilidade de reserva de revogação<sup>77</sup>, porém não pode prevalecer este entendimento.

O primeiro caso, uma requisição à Administração por um terceiro não irá renovar a competência já exaurida, não trazendo nenhuma justificativa jurídica

---

<sup>76</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.* Pg. 429.

<sup>77</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 80.

plausível. No segundo caso, a mera previsão legal de reserva de revogação também não poderá atribuir competência a determinado agente/autoridade, vez que a revogação é a análise da oportunidade e conveniência *atual*, ou seja, em momento posterior ao da emissão do ato originário, não podendo se cogitar em uma previa legitimação para a revogação.

O princípio da segurança jurídica fundamenta o afastamento dessas argumentações, vez que se não existe competência definida, ou competência *interrompida* no decorrer do tempo, não se pode atribuir novamente o poder de revogar contrariamente aos princípios construtores da revogação, em benefício, portanto do administrado.

#### 4.1.2 Hierarquia revocatória

A definição de competências por lei, nesse sentido é uma limitação clara ao poder de revogar em favor de certa autoridade e em detrimento das outras que compõe o aparato estatal.

Desta forma, cada órgão/autoridade sabe sua área de atuação previamente e tem como objeto emanar atos referentes a essas áreas.

Normalmente, o superior hierárquico terá poder de revogar atos emanados de seus subordinados, pela derivação dos poderes da hierarquia, mais especificamente a possibilidade de delegação e avocação de competências, segundo o entendimento do Prof. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO<sup>78</sup>.

O raciocínio é simples, se o superior hierárquico possui poderes de controlar seus subordinados e até avocar competências, desde que autorizado por lei, ele pode também revogar atos emanados por este subordinado.

Essa lógica não se aplica quando a competência seja exclusiva do subordinado, também definido por lei, e assim, não poderá o superior hierárquico avocar a competência revogatória.

Neste ponto cabe fazer referência a divergência colocada por Renato ALESSI, afirmando que o superior hierárquico ao proceder o controle dos atos do

---

<sup>78</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* Pg. 147.

seus subordinados deverá fazer uma comparação entre o que o ato é e como ele deveria existir, entrando numa análise de *vício de mérito* e resultando em um juízo de legalidade e não oportunidade e conveniência.

Quanto a isso concordamos com a autora Danielle Coutinho TALAMINI que afirma não ser razoável a afirmação de Renato ALESSI, pelos seguintes motivos:

*“Em primeiro lugar porque diz respeito a um exame sobre a conveniência e oportunidade dos efeitos do ato – ou seja, cogita-se a hipótese em que o agente está atuando no exercício da competência discricionária, não ultrapassando seus limites. Em segundo lugar porque a solução escolhida pelo agente é válida, já que no momento da edição do ato ele era a pessoa qualificada pelo Direito para dizer qual interesse público haveria de ser protegido”<sup>79</sup>.*

Além desses casos, é necessária a autorização legal ao poder de revogar quando um terceiro, fora da linha hierárquica da pessoa jurídica que emanou o ato revogado, seja definido como competente.

Portanto, a exclusividade de competência hierárquica é o terceiro tipo de limitação ao poder de revogar.

#### 4.1.3 – Discricionariedade Administrativa

A quarta limitação ao poder de revogar é a discricionariedade administrativa, principal, mais importante e mais conhecida, ou seja, só são revogados os atos discricionários, atos em que o administrador tem liberdade para apreciar o caso concreto e definir com base nos critérios da oportunidade e conveniência qual é a melhor solução em benefício da Administração Pública com vistas ao interesse público.

Atos discricionários são colocados em contraponto aos atos vinculados, em

---

<sup>79</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 98.



que não existe possibilidade do administrador optar dentre várias soluções e, por isso, pela impossibilidade de exaurir o seu pronunciamento de acordo com a oportunidade e conveniência (questões de mérito) não se pode cogitar em revogação dos atos vinculados.

A única exceção de ato vinculado plausível de revogação é a licença para construção<sup>80</sup>, pois as cidades necessitam de constante modificação, tanto dos elementos de fato como dos textos legais (municipais), gerando essa possibilidade de revogação, desde que indenizado o administrado.

O termo oportunidade faz referência ao momento de agir, ou seja, o ato deve ser verificado se *naquele momento* ele será oportuno para a Administração Pública em atingir o seu interesse público.

Já o termo conveniência faz uma referência ao seu conteúdo na medida em que se a parte material do ato *está de acordo* com o interesse público assim definido pela Administração Pública.

A conexão tão íntima entre oportunidade e conveniência com o interesse público é tanta que Daniele Coutinho TALAMINI chega a afirmar em seu livro que são equivalentes tais expressões<sup>81</sup>.

Outro ponto ressaltado por Daniele TALAMINI<sup>82</sup> foi a utilização de conceitos indeterminados pela discricionariedade, vez que os conceitos indeterminados (pelo menos no âmbito jurídico) possuem três zonas de definição. A primeira é da definição negativa (o que o conceito não representa), a segunda é a definição positiva (o que o conceito representa), e a terceira é a zona de incertezas, em que poderá haver a utilização da discricionariedade.

## 4.2 ATO EFICAZ

Conforme dissemos anteriormente, o ato eficaz possui duas teorias sobre sua definição, girando em torno do termo eficácia, como uma das características do ato administrativo.

---

<sup>80</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Op. cit.* Pg. 640.

<sup>81</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 56

<sup>82</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 72

O ato administrativo, primeiramente é criado de acordo com a lei (perfeição do ato administrativo), após é verificada a sua legitimidade (validade do ato administrativo) e, por último, ele produz os efeitos desejados no mundo fático (eficácia do ato).

Ocorre que a eficácia do ato administrativo é considerada por muitos autores (conforme exposto no ponto 2.7) a “aptidão para produção de efeitos”, porém tal entendimento não parece correto por estar equivalendo o ato eficaz com o ato válido, uma vez que o ato válido já é apto para a produção de efeitos, sendo incoerente utilizar duas nomenclaturas diversas para a mesma coisa.

Voltando ao tema central, o ato eficaz, com efeitos já verificados no mundo real, terá certas restrições para ser revogado, vez que os efeitos jurídicos poderão atingir uma relação jurídica, alterando-a, ou mesmo criando uma nova relação jurídica.

A revogação dos atos administrativos, para não terem controvérsia, deve ocorrer anteriormente a qualquer efeito produzido por ele, pois já na sua edição se poderá verificar a questão de interesse público ou não. Dessa forma, os atos perfeitos, válidos e ineficazes são todos revogáveis.

O problema surge em torno dos atos perfeitos, válidos e eficazes.

Nesse sentido faremos referência a excelente obra da jurista Danielle Coutinho TALAMINI, que faz referência à possibilidade de revogação aos atos de eficácia continuada e aos de eficácia instantânea<sup>83</sup>.

Com relação aos atos de eficácia continuada é reconhecida a possibilidade de revogação, porém existem certas restrições.

Os atos de eficácia continuada que são revogados e causam danos a terceiros em consequência deste ato podem ser objeto de indenização.

Já os atos de eficácia instantânea, com todo respeito a nobre autora, são todos irrevogáveis. Isso deriva de que os atos eficazes promoverem efeitos no mundo fático, assim, os atos de eficácia instantânea terão seus efeitos produzidos em um só momento, ou seja, quando se tornarem eficazes.

Decorrendo disso, os efeitos dos atos com eficácia instantânea começam e terminam naquele mesmo momento (da transformação do ato em eficaz) não podendo utilizar-se da revogação para extinguir efeitos passados, mas apenas para

---

<sup>83</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 150

efeitos futuros, de nada adiantando a revogação posterior nesses atos, pois já serão atos com eficácia exaurida.

Ainda se deve esclarecer sobre uma outra passagem da mesma obra:

*“Como se afirmou acima, os atos que estão com eficácia suspensa também podem ser revogados. Assim, é logicamente possível afirmar que também os atos de eficácia instantânea podem ser revogados, desde que não tenham ainda produzido os efeitos típicos”.*<sup>84</sup>

Ora, a eficácia suspensa a que se refere à autora não existe quando falamos em atos com eficácia instantânea, pois antes da promoção da eficácia e transformação em ato eficaz, era ato perfeito, válido e ineficaz, e após, será ato com eficácia exaurida.

Aqui ficam as exposições relativas à eficácia do ato administrativo e sua limitação de revogar.

#### 4.3 ATOS CONSTITUTIVOS DE DIREITO AO ADMINISTRADO (ATOS AMPLIATIVOS)

Outro tipo de limitação à revogação do ato administrativo é referente aos atos ampliativos.

Atos ampliativos, segundo a doutrina do Prof. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, são “*os que aumentam (os resultados) a esfera de ação jurídica do destinatário*”, ou seja, os atos da Administração que constituem direitos ao administrado.

Os atos constitutivos de direitos devem ser analisados com maior cautela, vez que nem todos eles limitam a possibilidade de revogação.

Primeiramente deve ser feita a distinção entre interesses legítimos do administrado e direitos subjetivos do administrado.

---

<sup>84</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 150

Segundo a doutrina do Prof. Orlando GOMES<sup>85</sup> afirma serem os interesses legítimos são protegidos de forma reflexa pela norma jurídica, e os direitos subjetivos possuem proteção direta, existindo inclusive meios de garantir tal direito.

Dentre os atos constitutivos de direitos aos administrados estão às concessões em geral, permissões, autorizações, admissões e licenças.

Todos esses atos são irrevogáveis, pois após a sua criação estarão concedendo ao administrado um direito subjetivo e será impossível a sua extinção sem o processo administrativo visando à ampla defesa e o contraditório, típico em casos de anulação.

Aliás, o procedimento para a emissão de algum dos atos constitutivos depende de uma ampla análise interna, normalmente, derivado de um pedido inicial do interessado ou mesmo de uma manifestação de vontade pelo interessado.

Assim, a avaliação de mérito ocorre nesse procedimento antecipado, em que será verificado as condições estabelecidas em lei e as condições do interessado, vez que este sempre será determinado.

A principal idéia da limitação da revogação dos atos constitutivos é em suma o resguardo do princípio da segurança jurídica, em conseqüência da possibilidade de previsão da atuação da Administração Pública perante o particular. Tanto é assim, que não se resguarda a limitação aos atos constitutivos de direito ao Poder Público.

#### 4.3.1 Direito Adquirido

A limitação da revogação dos atos administrativos se encontra também incluída quando falamos de direitos adquiridos.

A Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal expressa de maneira inequívoca a irrevogabilidade de atos geradores de direito adquirido: “A administração pode anular seus próprios ato, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em

---

<sup>85</sup> GOMES, Orlando. *Op. cit.* Pg. 107.

*todos os casos, a apreciação judicial”.*

Os direitos adquiridos conceituados como o “*direito integrado ao patrimônio de alguém*”<sup>86</sup> são um tipo de ato constitutivo de direito do administrado, porém a confusão corriqueira é no sentido inverso, de considerar todos os atos constitutivos formas de direitos adquiridos.

Neste sentido, o Prof. Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO<sup>87</sup> esclarece que se deve verificar o intuito da norma que criou o direito, no sentido dela conter a intenção de tornar o direito imune à atuação do tempo, ou seja, sempre mantê-lo independentemente das alterações futuras.

Como exemplos, o Prof. BANDEIRA DE MELLO utiliza a estabilidade do servidor público, a irredutibilidade de salários, entre outros, ou seja, os direitos adquiridos em geral são ligados à princípios basilares do direito nacional.

Contudo, deve-se ter em mente a diferença entre direito adquirido e atos constitutivos, vez que na prática a tentativa de transformar atos constitutivos em direitos adquiridos é grande, seja pelo desconhecimento técnico, seja pela má-fé ou pela irresponsabilidade de certas autoridades públicas em questão de aumento salarial, trazendo conseqüências nefastas até hoje ao sistema previdenciário nacional.

#### 4.4 VEDAÇÃO LEGAL

Um tipo de limitação à revogação encontra amparo na legislação, mais especificamente no § 3º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993, a Lei de Licitações:

*“Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por*

---

<sup>86</sup> TALAMINI, Daniele Coutinho. *Op. cit.* Pg. 158

<sup>87</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O direito adquirido e o direito administrativo.** Revista Trimestral de Direito Privado. 24/60-61

*provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.*

*§ 1º—A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

*§ 2º—A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.*

*§ 3º—No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.*

*§ 4º—O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação”.*

Observe-se que é uma hipótese de ato em que o administrador tem total competência para avaliar as questões de mérito (interesse público) e conseqüentemente revogar o ato administrativo (aprovação da licitação).

Contudo, o administrador tem restrição à sua atuação, a primeira é a comprovação de fato superveniente, e a segunda a necessidade de contraditório e ampla defesa aos interessados.

A inovação da regra jurídica foi um retrocesso ao Direito Administrativo, pois essas duas restrições ferem diretamente a presunção de legitimidade e a supremacia do interesse público sobre o privado.

A presunção de legitimidade foi atacada quando a lei instituiu a comprovação de fato superveniente e a supremacia do interesse público sobre o privado quando foi instituído a necessidade de ampla defesa e contraditório para a validade da revogação.

Ampla defesa e contraditório seriam interessantes em um processo administrativo para verificar a ocorrência de danos ao administrado no caso de pedido de indenização, mas não para a aprovação da revogação, atividade única e exclusiva do Poder Público, vez que ele deve decidir sobre o interesse público, se seria a continuidade da licitação ou não.

#### 4.5 LIMITE TEMPORAL – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL – CASO DE LEI REVOGADA

Existe também um limite temporal para a revogação dos atos administrativos, elencado no art. 54 da Lei nº 9.784/1999: *“O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”*.

Assim, após 5 (cinco) anos do ato administrativo que concedeu benefício ao administrado. Contudo, quando passados esses cinco anos e a autoridade administrativa não revoga o ato, o que será esse direito estabelecido? Um direito adquirido sem previsão legal? Um direito adquirido contrário ao interesse público?

Infelizmente existirá essa figura, porém note-se que a Administração Pública não é autorizada a ela mesma anular ou revogar tais atos, devendo recorrer ao Poder Judiciário para extinguir as conseqüências nefastas deste ato.

Sobre esse assunto interessante a ementa dos autos nº 2003.70.00.009783-7/PR do Tribunal Regional da 4ª Região, que foi na verdade o caso inspirador para a fomentação deste estudo:

*“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM. SUPRESSÃO. DECADÊNCIA. DIREITO ADQUIRIDO. 1 - Pacificou-se na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que o prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54, da Lei 9784/99, tem como termo a quo, para os atos que lhe são anteriores, a data de sua publicação (01/02/99), e não a data do ato atacado. Decadência afastada na hipótese.*

*2 - Verificado, no entanto, que a supressão da vantagem não decorre de vícios no ato concessório, mas de nova interpretação de dispositivos legais, a hipótese se equipara à revogação, que deve respeitar o direito adquirido.*

*Apelação provida”.*

Neste caso, ao analisar os autos, observa-se que a Administração Pública fundamentava a revogação do ato administrativo em uma lei que extinguiu o referido benefício.

Porém, o Poder Público utilizou-se do meio equivocado para extinguir o benefício, utilizou-se da revogação, que tem por fundamento a análise do caso concreto em razão de mérito, ao invés da anulação, tendo em vista a edição de nova lei extinguindo o benefício e, portanto, eivando o ato administrativo de vícios de legalidade.



## 5- CONCLUSÃO

Com o que foi observado no presente estudo, pode-se concluir as seguintes premissas:

- a) A Teoria Geral dos Atos aplica-se aos atos administrativos, contudo a vontade não é relevante para definição de ato ou fato jurídico no âmbito administrativo;
- b) Os atos administrativos são “declarações de vontade” que geram relações jurídicas tanto na Administração Pública como entre ela e terceiros.
- c) Entre os elementos e requisitos dos atos administrativos pode-se considerar como equivalentes o pressuposto lógico de validade (causa) e a teoria dos motivos determinantes.
- d) Entre os atributos do ato administrativo se pode concluir que a exigibilidade está inserida na auto-executoriedade.
- e) A eficácia é compreendida como a “produção de efeitos materiais”, uma vez que a “aptidão para produção de efeitos” é sinônimo de validade do ato.
- f) A revogação dos atos administrativos se distancia das outras figuras correlatas no Direito Pátrio basicamente pela função administrativa que se reveste a Administração Pública.
- g) A revogação de atos administrativos deve ser entendida como um ato administrativo secundário, que visa a extinção de um ato anterior, e não de seus efeitos.
- h) A competência revogatória é uma limitação ao poder de revogar, já que em geral o órgão/autoridade competente pelo ato primário deve ser competente para o ato secundário (revogação), e irrevogáveis quando houver exaurimento de competência, competência exclusiva de inferior hierárquico e ato vinculado.

- i) Atos com eficácia instantânea são irrevogáveis, bem como os com eficácia exaurida.
- j) Atos constitutivos de direitos aos administrados são irrevogáveis, bem como aqueles que forma direitos adquiridos (e não apenas interesse legítimo).
- l) A Lei de Licitações inclui limitações à revogação (prova do interesse público e necessidade de contraditório e ampla defesa) que são radicalmente contra o instituto da revogação de atos administrativos.
- m) A Lei nº 9.784/1999 descreve a limitação temporal da revogação dos atos administrativos em 5 (cinco) anos, contados do ato primário.

## 6 - BIBLIOGRAFIA

ALESSI, Renato. **Diritto Amministrativo. Le Fonti – I Soggetti Attivi e Passivi e L'Esplicazione della funzione Amministrativa.** Milão: A. Giufrè Editore. 1949.

\_\_\_\_\_. **La Revoca Degli Atti Amministrativi.** 2ª Ed. Milão: A. Giufrè Editore. 1956.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 21ª Ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_, Celso Antônio. **O direito adquirido e o direito administrativo.** Revista Trimestral de Direito Privado. 24/60-61

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais de Direito Administrativo.** 2ª Ed, v. I. Rio de Janeiro, Forense, 1979.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo.** Buenos Aires: El Ateneo. 1947.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Curso de Direito Administrativo.** Curitiba; Juruá, 1998.

CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo.** Coimbra, Livraria Almedina. 1996.

CARVALHO, Paulo Neves de. **Da revogação no direito administrativo.** Belo Horizonte. 1951

COSTALDELLO, Angela Cassia. *A Invalidade dos Atos Administrativos – Uma Contrução Teórica Frente ao Princípio da Estrita Legalidade e da Boa-Fé.* Tese de Doutorado para UFPR. Orientador: Fernando Andrade de Oliveira. Curitiba: 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo. Vol. II. Teoria do Ato Administrativo.** 1ª Edição. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1966.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** Ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIEZ, Manuel Maria. **Derecho Administrativo.** Buenos Aires: Omeba. 1963-65.

FAGUNDES, M. Seabra. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo.** Em Revista de Direito Administrativo, III / 1-12.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo – Vol. I.** 9ª Ed. Madri: Centro de Estudios Constitucionales. 1985.

FERRAZ, Sérgio. **Extinção dos atos administrativos.** Em Revista de Direito Administrativo, 231 / 47-66.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito Administrativo Didático.** 3ª Ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1985.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil.** 18ª Ed. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 2002.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** Rio de Janeiro: (s.n.), 1947.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 10ª Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PEREIRA, André Gonçalves. **Erro e Ilegalidade do Ato Administrativo.** Lisboa: Ática. 1962

RAGGI, Luigi. **Diritto Amministrativo – Atti Amministrativi – Giustizia Amministrativa.** Padova: Cedam Editora. 1936.

REVOGAÇÃO. In: TERSARIOL, Alpheu. **Dicionário Brasileiro.** São Paulo: Editora Eldelbra. Sem data. p. 684.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo.** Coimbra: Livraria Almedina, 1981.

ROMANO, Santi. **Corso di Diritto Amministrativo.** 3ª Ed. 1937.

TALAMINI, Daniele Coutinho. **Revogação do Ato Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2002.