CONSIDERAÇÕES A PROPÓSITO DA REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR

SUMÁRIO: — *Extinção dos atos administrativos — Poder de auto-impugnação — Revogação e anulação — Critérios distintivos — Opiniões doutrinárias — Conclusões.*

É a revogação modalidade de extinguir atos administrativos. Êstes, em regra, cessam por exaurimento espontâneo, pela produção normal de seus efeitos, na forma e tempo previstos. Pode então dizer-se, escreve SAYAGUÉS LASO, que a declaração de vontade administrativa concluiu seu ciclo normal.

Mas tal não é, por óbvio, a única forma de extinção dos atos administrativos. Podem êles extinguir-se, no todo ou em parte, por outras declarações de vontade administrativa, tendentes a fazer cessar, para o futuro ou retroativamente, os efeitos dos referidos atos. Pode igualmente a extinção decorrer de decisão judicial.

A revogação está entre as formas de extinção dos atos administrativos, de desfazimento dêles, como poder implícito na função administrativa. Com efeito, pode a administração pública, no exercício da faculdade que lhe é própria, extinguir ou alterar os seus atos, tendo em consideração vícios de que possam estar inquinados, de legitimidade ou de mérito. Não precisa, para isso, recorrer ao Poder Judiciário. Ela mesma o faz através de poder que o direito lhe reconhece e ao qual denominam os autores de auto-impugnação ou autotutela.

"Por fôrça do interêsse público residentes no ato administrativo", di-lo TITO PRATES DA FONSECA, "reconhece-se, no direito moderno, à Administração Pública, o poder de revogar em dadas condições e em certas circunstâncias o ato praticado" (1).

---

1 *Lições*, pág. 336.

Os atos através dos quais se manifesta êsse poder de auto-impugnação, tomam, segundo o caso, os nomes de anulação ou declaração de nulidade e de revogação.

Há divergências, entretanto, na doutrina e na prática, quanto ao emprêgo adequado dos vocábulos revogação e anulação. Decorrem elas, não só das diversidades de apreciação como de peculiaridades do direito positivo nos diversos países. Para fixar-se, pois, a teoria da revogação dos atos administrativos, cabe indagar, preliminarmente, se o conceito de revogação é diverso do de anulação, com o qual, por vêzes, vem confundido pelos autores.

Já em 1917, o eminente DE VALLES, assinalava a necessidade de fixar tais conceitos, nos seguintes têrmos : *"Una persona giuridica può reagire contro un atto amministrativo invalido pronunciato da un sua organo e ad essa referito, mediante la revoca e mediante l'annullamento dell' atto stesso. É necessário fissere la nozione di revoca e quella di annullamento: perchè non v'è concordia nella dottrina sui due concetti, e sopratutto sui criteri destintivi dell' uno dall'altro"* (2).

Múltiplos são os critérios que adotam os autores na distinção de tais conceitos, escreve SAYAGUÉS LASO, segundo o elemento que colocam em primeiro plano para a sua definição. A diversidade das opiniões decorre por vêzes de questões conceituais; outras, de simples diferenças de terminologia, e, mesmo em alguns casos, de peculiaridades de direito positivo de certos países (3).

Por sua vez, ALESSI, versando o tema, assinala: *"La distinzione tra revoca ed annullamento, come si sa — forse anche in quanto manca um sicuro punto d'appoggio nelle fonti legislativo, mentre scarco auxilio e dato dalla giurisprudenza tuttora incerta ed oscillante — costituisce uno dei punti più incerti e controversi della dottrina pubblicistica"* (4).

Com efeito, o assunto tem sido longamente estudado na doutrina estrangeira e também examinado entre nós, sem que se lograsse uma solução de acôrdo comum. Concepções várias têm sido apresentadas pela doutrina, no intuito de conceituar o instituto da revogação dos atos administrativos, distinguindo-o da sua anulação.

Há os que se baseiam num critério subjetivo, do órgão que pratica o ato, pelo que haverá a revogação se o ato fôr do mesmo sujeito de que emanou o anterior, e anulação, quando de outra autoridade. Não interessa a causa, que pode estar relacionada com a legitimidade ou o mérito. É ponto de vista de FLEINER, KORMANN, D'ALESSIO e outros.

2 *La Validitá degli Atti Amministrativo,* 1917.
3 *Tratado de Derecho Administrativo,* vol. I, Montevideo, 1953, pág. 516.
4 *La Revoca degli Atti Amministrativi,* Milão, 1942, pág. 35.

Trata-se de critério que, desde logo, parece pouco científico e baseado num fundamento meramente terminológico. Por êle, diz SEABRA FAGUNDES, atos com iguais conteúdos poder-se-ão tachar, hoje, de revogação e, amanhã, de anulação, conforme o pratique êste ou aquêle agente do poder administrativo. Um mesmo ato poderá converter-se de revogação em anulação. Por êle se despreza o sentido já consagrado da palavra anulação nos diversos ramos do Direito, que exprime o desfazimento por invalidez, por ilegitimidade. De um modo geral, é critério repelido pela doutrina, como se pode fàcilmente verificar.

Em oposição a êle, surgiu a distinção baseada no critério objetivo, que prescinde dos sujeitos, de tal sorte que revogação será o desfazimento por motivo de mérito, isto é, de conveniência ou oportunidade, e a anulação, por ilegitimidade. Baseia-se na causa que determina a extinção do ato. O critério de considerar-se a causa como elemento básico é muito difundido na doutrina, sobretudo entre os administrativistas italianos. Da orientação participam DE VALLES, ZANOBINI, ROMANO, CINO VITTA.

Um terceiro critério seria, ainda, o que visa a fusão dêsses dois, numa tentativa de conciliação, designando-se como revogação o desfazimento por motivo de mérito ou legitimidade, da parte da autoridade que praticou o ato, e como anulação a extinção por ilegitimidade, por parte de autoridade diversa; havendo, demais, o que, segundo refere DE VALLES, faz da anulação espécie do gênero revogação.

Vê-se que são critérios insatisfatórios, presos a pressupostos não aceitáveis, sobretudo de ordem subjetiva e terminológica.

Gabado tem sido, por alguns, o critério dado por CODACCI-PISANELLI, algo confuso a nosso ver, porque, a diferença do que sustenta a torrente da doutrina, admite a revogação de atos inválidos e o desfazimento de atos regulares, com efeito retroativo. Assim, para êsse autor, a revogação tanto pode ter efeitos *ex tunc* quanto *ex nunc*, assemelhando-se pois, em muitos casos, nos seus efeitos, ao ato anulatório. Daí nos parecer que não distingue — no que é essencial — um ato do outro.

Na realidade, o essencial na distinção da natureza dos atos está nos efeitos diversos que devem produzir, e êstes são, no dizer do eminente RESTA, inconciliàvelmente diferentes, na anulação e na revogação, *ex tunc,* no primeiro caso e *ex nunc,* no segundo. Esta, aliás, a orientação que se pode colhêr na doutrina de nossos autores e jurisprudência.

No estudo dêstes problemas devemos ter presente que a doutrina não se elaborou ainda suficientemente, nem mesmo no direito estrangeiro, e que os pontos de vista ali sustentados não podem ser transplantados para o nosso sistema, sem mais detido exame, dada a diversidade dos processos jurisdicionais.

Assim, vejamos como, entre nós, têm sido acolhidas as orientações sugeridas pela doutrina universal. Não foi a questão ainda versada, em maior profundidade, pelos nossos autores. Dentre êles, cabe distinguir o estudo, realizado com espírito de sistema, pelo eminente SEABRA FAGUNDES.

Adota êle o critério de distinção que nos parece mais acertado dentre os sugeridos pela doutrina alienígena, ou seja, o de que a anulação é o desfazimento de ato administrativo inquinado de ilegitimidade, por despacho administrativo ou decisão judicial, ao passo que a revogação é o desfazimento do ato afetado por vício de mérito, por ato da autoridade administrativa.

Com efeito, para SEABRA FAGUNDES denomina-se revogação o desfazimento, total ou parcial, de um ato administrativo pela autoridade administrativa, por motivos de conveniência ou oportunidade. Anulação é a invalidação do ato por ilegitimidade. Não há, portanto, dependência conceitual entre êles. São figuras autônomas, cada qual com significação inconfundível. A revogação é privativa do poder administrativo, porque concernente ao mérito do ato; a anulação pode emanar tanto da administração pública como do poder judiciário (5).

Assim, a revogação é desfazimento em função do mérito do ato, relativamente a critérios de boa administração, conveniência ou oportunidade, e, portanto, pela autoridade administrativa; a anulação tem em vista motivos de legitimidade, de regularidade sob o aspecto jurídico, e pode decorrer de ato administrativo ou judicial.

OROZIMBO NONATO, examinando o tema em voto no Supremo Tribunal Federal, refere-se à lição de DE VALLES, quando explica parecer-lhe exata a opinião que distingue a anulação da revogação, com base na causa do ato. Tanto a revogação quanto a anulação — ensina DE VALLES — são atos administrativos destinados a desfazer ato precedente (a revogação e a anulação, di-lo SEABRA FAGUNDES são atos administrativos apenas caracterizados pelo sentido oposto ao de atos precedentes). Mas há uma substancial diferença na função dos dois atos. A revogação tem como pressuposto um juízo de oportunidade do interêsse público. Na anulação, ao invés, a autoridade pública, após verificar que o ato administrativo é contrário ao direito, o desfaz, estabelecendo, como regra, que deva haver-se o ato como jamais tendo existido.

A distinção — prossegue OROZIMBO NONATO — não se faz pelo prazer de dividir e classificar. Os efeitos da anulação, na base de considerações de legitimidade, divergem dos da revogação, com fundamento em motivos de oportunidade. E enquanto é a primeira concedida à administração, para salvaguarda dos interêsses públicos e da obser-

---

5 *Revista de Direito Administrativo*, vol. 2, fasc. II, págs. 482-488.

vância da lei, a segunda não se pode decretar sem reparação dos direitos ofendidos.

É permitido, pois, à administração anular o ato ilegítimo, que antes expedira, salvo ao particular pleitear em juízo a restauração do ato anulado, se provar a improcedência da anulação. O que a administração será vedado é revogar o próprio ato, portanto, por fundamentos de mérito, sem reparação dos direitos que êle próprio originou e que se tornaram perfeitos (6).

Esclarece, ainda a propósito, o eminente SEABRA FAGUNDES que a revogação opera da data do ato de desfazimento (*ex nunc*). Os efeitos que a precederam permanecem em vigor. Sendo o ato, no caso de revogação, válido, revestido de todos os requisitos legais, nada justificaria negar-lhe efeitos operados ao tempo de sua vigência.

Diferente é a situação em conseqüência da anulação. Esta tem em vista vícios relativos à legalidade do ato, à sua legitimidade, que o tornam carecente de vida jurídica. Sendo assim, não pode êsse ato, em princípio, gerar efeitos, pois o que é nulo é juridicamente inoperante. A pronunciação da nulidade opera *ex tunc*. Se o ato, desde a origem, carece de validez, não pode haver gerado direito para ninguém.

Adverte, porém, o douto SEABRA FAGUNDES, que nem sempre se anulam todos os efeitos, pois que há conseqüências do ato, mesmo ilegítimo, que são irretratáveis (7).

É, aliás, a lição de ZANOBINI, para quem o poder de anulação não encontra limites nos direitos e interêsses de outros sujeitos, porque sôbre atos inválidos não se pode basear nenhum direito ou tutela jurídica. Os efeitos da anulação decorrem sempre *ex tunc*, porque, quando o ato se reconhece viciado deve ser suprimido desde o momento de sua formação. Por isso, também os efeitos que o ato já possa ter produzido, são anuláveis, no sentido de que devam, quanto possível, ser eliminados. Mas, acrescenta ZANOBINI: êste princípio comporta, todavia, exceções e abrandamentos, por vêzes estabelecidos em disposições especiais, outras vêzes admitidos pela própria autoridade administrativa (8).

É certo que ZANOBINI, no que concerne à revogação, tem ponto de vista diverso, pois que adota conceito especial, e opina que, também a revogação pode produzir efeitos *ex tunc*. É conseqüência da distinção que alguns fazem, na doutrina italiana, entre o que denominam revogação e ab-rogação, o que, a nosso ver e tendo em vista o estágio atual dos estudos entre nós, não deve ser aceito, mormente por que se presta a confusões relativamente aos institutos da revogação e ab-rogação de leis.

---

6 *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, fasc. I, pág. 183.
7 *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, pág. 7.
8 *Corso*, vol. I, 1945, pág. 292.

Para TITO PRATES DA FONSECA, em suas preciosas "Lições", não se devem confundir a revogação de ato administrativo, que supõe a perfeição e validade do ato, com a anulação ou a declaração de nulidade, que se fundam nos defeitos do ato administrativo. A nulidade e a anulabilidade derivam sempre de um vício de legitimidade ou de uma ilegalidade. Não há, pois, como confundir a revogação do ato, pelo seu mérito, que só compete à Administração, com a declaração ou reconhecimento de sua nulidade (9).

"A revogação é privativa do poder administrativo, porque concerne ao mérito do ato; a anulação pode emanar tanto da administração pública como do Poder Judiciário", tal a lição do já citado SEABRA FAGUNDES (10).

Em princípio, são os atos administrativos revogáveis. Tanto os gerais quanto os especiais ou individuais. O limite a essa revogabilidade é o direito adquirido, o direito subjetivo perfeito.

Se a lei não pode ferir o direito adquirido, com maior razão será isso vedado ao ato de administração válido, pelo seu desfazimento que, se ocorrido, permitirá ao prejudicado obter a devida reparação.

Do desfazimento do ato, por vício de direito caberá sempre ao lesado o recurso posterior ao Poder Judiciário, que ajuizará da procedência do ato anulatório da Administração. O que não se faz necessário é a intervenção prévia do Judiciário para que a Administração possa, no exercício do seu poder, desfazer os próprios atos que julgue inconvenientes ou ilegais.

O limite, no caso de revogação, é o respeito aos direitos adquiridos a que o desfazimento tenha dado origem.

Não se pode impor à Administração, salvo nos casos expressos em lei, um contrôle prévio do Judiciário. Êste se exercerá posteriormente, para asseguramento dos direitos subjetivos acaso atingidos. É o que se pode aduzir, em síntese, no estado atual da questão.

---

9 Págs. 339-340 e 343.

10 *Revista de Direito Administrativo,* vol. II, fasc. II, pág. 485.