ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO

— A faculdade de revogação, do ato administrativo, não pode ser exercida arbitràriamente; ela tem por limite o respeito à lei e aos direitos regularmente constituídos.

PARECER

1. Em seu excelente estudo sôbre *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* (3ª ed. 1957, ns. 13 e segs.) Seabra Fagundes ensina que, de cinco elementos se constituem os atos administrativos: a manifestação de vontade, o motivo, o objeto, a finalidade e a forma.

A "manifestação de vontade" diz o mesmo autor, é "o impulso gerador do ato" realizado pelos órgãos incumbidos do exercício de determinadas atribuições, as quais "em seu conjunto constituem o que se denomina competência".

Os "motivos" são "as razões que dão lugar ao ato, isto é, as razões em que êle se baseia" e, ao contrário do que sucede no Direito Privado, os motivos no Direito Administrativo, "têm de ser estritamente legais, assentando sempre no interêsse público".

E, enquanto o objeto dos atos administrativos consiste "na modificação que, através dêles, se vise a trazer à ordem jurídica", caracteriza-se a finalidade como "resultado prático que se procura alcançar por essa modificação".

E a "forma" finalmente, o meio pelo qual se exterioriza a manifestação da vontade.

2. São palavras textuais do mesmo autor:

"A competência vem rigorosamente determinada no Direito positivo, como condição de ordem e desenvolvimento das atividades estatais e, também, como meio de garantia para o indivíduo, que tem na sua discriminação o amparo contra os excessos de qualquer agente do Estado. Tôda vez que o agente procede sem estar legalmente investido no cargo, "ou embora investido legalmente, excede ao agir, o âmbito de atribuições que a lei lhe designa, há incompetência". "No primeiro caso, exercendo o agente função que nunca lhe foi delegada, há o que Bonard denomina "usurpação de função", e no segundo, apenas exorbitando de função que lhe foi atribuída, há "abuso de função" (loc. cit., nº 35).

3. Não basta, porém, que o agente pratique o ato no exercício de atribuições (ou "competência") que lhe per-

tendem; nem é suficiente que o pratique sem "abuso", ou exorbitância, de suas funções. Para que o ato seja válido, preciso é, mais, que seu motivo determinante "corresponda ao interêsse público" e que o objeto do mesmo ato esteja "adstrito aos limites pré-traçados pela lei" (ns. 37 e 38).

4. Dos conceitos acima expostos, Seabra Fagundes, na esteira da generalidade dos autores de Direito Administrativo, agrupa os vícios dos atos administrativos em três categorias:

a) atos absolutamente inválidos (ou "nulos");

b) atos relativamente inválidos (ou "anuláveis");

c) atos irregulares.

Os primeiros são "os que violam regras fundamentais à manifestação da vontade, ao motivo, ao objeto, à finalidade ou à forma havidas como de obediência indispensável pela sua natureza, pelo interêsse público que as inspira, ou por menção expressa da lei" (nº 32) e os atos que os padecem "carecem de qualquer valia jurídica; não operarão efeitos, tendo-se como inexistentes os acaso consumados".

Os segundos também infringem as regras atinentes aos cinco elementos dos atos administrativos, mas o fazem afetando menos intensamente o interêsse público, de sorte a produzirem efeitos enquanto não forem anulados; sua ineficácia começa, pois, a partir da anulação.

Os terceiros contêm defeitos "irrelevantes", quase sempre de forma, isto é, de forma não exigida substancialmente como requisito para validade do ato.

5. Pode-se dizer, em suma, que o exercício das funções administrativas está sujeito, sob pena de invalidade dos atos praticados, ao respeito dos limites estabelecidos pela lei, ou, mais precisamente, pelo ordenamento jurídico, pois êstes limites não são, apenas, os de ordem técnica e legal, senão, também os de ordem ética, concernente à salvaguarda do interêsse público.

É certo que essa limitação pode revestir-se de maior ou menor intensidade (Cino Vitta: *Dir. Amministrativo,* 1937, vol. I, pág. 228), atribuindo, mesmo em determinados casos uma dose maior ou menor de discricionariedade aos agentes da Administração. Mas, o exercício do "poder discricionário" está, por sua vez, sujeito à disciplina criada pelo ordenamento jurídico.

Há quem negue a própria existência de "podêres discricionários" (Duguit, *"Traité de Droit Constitutionnel",* 3ª ed, vol. II, págs. 382-383); a generalidade dos autores, entretanto, sustenta, admitindo-lhes a existência, que seu exercício subordinado está à ordem jurídica, assim distinguido a "discricionariedade da arbitrariedade" (Hauriou, *"Droit Administratif",* 451; Bonnard, *"Le Pouvoir Discritionnaire des Autorités Administratives et le Recours pour Excès de Pouvoir", in "Rev. Droit Public",* 1933 etc.).

O Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido no recurso extraordinário nº 17.126, admitiu a competência do Poder Judiciário para "apreciar a validade e a legitimidade dos motivos em que se inspira o ato discricionário da Administração (*D. J.*, 22-5-54).

6. Não é só a Justiça, porém, que pode desfazer os atos administrativos, por anulação, ou decretação de nulidade. A própria Administração pode tornar sem efeito os seus atos que, por vício, nulos forem ou anuláveis; e sua competência, na matéria, é mais ampla que a do Judiário, pois facultado lhe é

revogar os seus atos inclusive com fundamento em razões de conveniência. São incisivos, nesse sentido, os ensinamentos de Temístocles Cavalcânti (*Tratado de Direito Administrativo*, 3ª ed., vol. I, págs. 284 e segs.): "todo ato administrativo é, por sua natureza, revogável, desde que se verifique qualquer vício que atinja o ato em seus elementos intrínsecos ou extrínsecos. Neste caso, pode a autoridade administrativa "revogar *ex officio* ou mediante recurso da parte interessada, ou por meio de pedido de reconsideração, ou por meio de recurso hierárquico. A revogação do ato constitui manifestação, também da vontade do Estado, em sentido contrário àquela que motivou o ato revogado. O princípio da irrevogabilidade se nos afigura contrário aos bons preceitos de direito, mas só se torna legítima a revogação quando o ato de revogação tenha fundamento legal ou vise ao restabelecimento da ordem jurídica, invalidando o ato que violara o direito ou fôra praticado por êrro substancial que afete, em sua essência, a finalidade do ato e as determinações da lei.

Razões de conveniência podem também justificar a revogação do ato...".

7. A faculdade de revogação, contudo não pode ser arbitràriamente exercida: — ao contrário, ela tem por limite o respeito à lei e o dos direitos regularmente constituídos: "a intangibilidade sòmente opera em benefício das situações jurídicas particulares regularmente constituídas; essa afirmação é evidente: — se a situação jurídica não foi criada regularmente, não é a expressão concreta do direito e, por isso não há dever jurídico de respeitá-la — o govêrno e seus agentes podem desconhecê-la" (Duez et Debeyre, *"Traité de Droit Administratif"*, nº 329).

Assim também opinam Zanobini, *"Corso"*, pág. 253; Fragola, *"Gli Atti Amministrativi"*, 1952, pág. 142; Carlos Medeiros Silva, *in "Revista de Direito Administrativo"*, vol. XIX, pág. 365; Temístocles Cavalcânti (loc. cit.), e a generalidade dos autores.

8. A resolução nº 8, de 1959, da Câmara Municipal de São Paulo, elaborada, embora, ao arrepio das normas legais aplicáveis, por haver, inclusive criado cargos e fixado sua remuneração desrespeitando as normas e praxes orçamentárias (art. 3º), só pela própria Câmara pode ser revogada: — é regra geral de direito que os atos só podem ser desfeitos pelo mesmo poder (ou autoridade) competente para praticá-los, ressalvada, na esfera meramente administrativa, a faculdade de revisão, ou revogação, pela autoridade hieràrquicamente superior.

9. Mas, a Mesa da Câmara pode, sem dúvida, revogar os atos administrativos, que executaram a mesma resolução nº 8, de 1959, praticados:

a) com abuso de função;

b) por motivos atentatórios do interêsse público, praticados, isto é, com vícios que afetam elementos essenciais dos atos administrativos, causando sua nulidade, ou anulabilidade (ou sua inconveniência para a Administração). Verificados aquêles vícios, não há falar-se em "direitos constituídos a serem respeitados" porque o ato viciado direito não cria.

10. Os vícios de execução apontados dizem respeito a nomeações abusivas de funcionários pela Mesa anterior, quando iminente a cessação de seu mandato, nomeações que se fizeram sem exigência do estágio probatório previsto pelo Decreto-lei nº 13.030, de 1942, com infração do art. 110 da Lei Orgânica dos Municípios, com a transferência de funcionários em prejuízo do serviço públi-

co, ou a passagem injustificada de outros para o quadro suplementar etc. Com as violações específicas e indicadas na lei casam-se na espécie, o "abuso de função" por parte da antiga Mesa da Câmara e a obediência a motivos contrários ao interêsse público. A revogabilidade de tais atos é, portanto, francamente admissível.

11. Acresce que os funcionários nomeados em virtude da questionada Resolução nº 8, de 1959, nenhum direito adquiriram à estabilidade nos novos cargos. São funcionários demissíveis *ad nutum* e sua demissão não fere qualquer direito oponível à Câmara. A estabilidade legìtimamente adquirida, ou o desrespeito de formalidades acaso impostas pela lei para a demissão, poderiam, sim, obstar o ato revogatório da nomeação: "um funcionário que adquiriu, pelo ato de nomeação, direito à estabilidade, ou cuja demissão está sujeita pela lei a certas e determinadas formalidades, não poderia ver a sua nomeação revogada pela autoridade administrativa, "salvo se aquêle primeiro ato pudesse vir a ser considerado nulo por um vício fundamental de fundo, ou de forma" (Temístocles Cavalcânti, loc. cit.).

Do que se trata, na espécie, é da revogação dos atos de nomeação; mas, a Mesa atual poderia, igualmente, usar de sua faculdade de demitir os aludidos funcionários, que, direito algum adquiriram aos cargos nos quais foram ilegìtimamente providos (Constituição, art. 188).

12. A Mesa da Câmara pode, pois, declarar sem efeito as mencionadas nomeações, quer os nomeados hajam, ou não, tomado posse e entrado, ou não, em exercício (declarando insubsistentes os têrmos de posse e os livros de ponto, em sendo o caso), pode dispensar para e simplesmente os extranumerários, bem como fazer reverter a seus postos os funcionários afastados (seja por haverem sido nomeados como acima, seja por haverem sido classificados em quadro suplementar), exercendo semelhante faculdade por via de processo de revisão, com audiência da Consultoria Jurídica e mais departamentos acaso interessados. E pode, finalmente, solicitar da Câmara, a revisão ou revogação do ato questionado (Resolução nº 8, de 1959).

São Paulo, 3 de fevereiro de 1960. — *Vicente Ráo*, Professor na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.