NOTAS E COMENTÁRIOS

REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

ANTÔNIO FELIPPE ALVAREZ GALLO *

Revogação e anulação. Efeitos. Atos vinculados. Competência. Conclusão.

O estudo acêrca da invalidação dos atos administrativos constitui tema dos de maior relêvo no Direito Administrativo.

A Administração que visa realizar o direito e a propiciar o bem-comum, não pode fugir ao mandamento das normas jurídicas, da moral administrativa e das finalidades sociais a que sua ação se dirige. Contrariando-as, é de dever da Administração invalidar o próprio ato inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal.

Deve-se esclarecer que enquanto a Administração desfaz os seus próprios atos por questões pertinentes ao mérito ou ilegalidade, o Poder Judiciário só os fulmina quando ilegais. Vemos, assim, que enquanto o contrôle da Administração sôbre seus atos se executa em plenitude total, o contrôle pelo Judiciário concerne ao exame da ilegalidade, isto é, à conformação do ato administrativo com o ordenamento jurídico a que a Administração está subordinada.

Dêsses motivos de invalidação dos atos administrativos defluem dois meios de desfazê-los: *revogação* e *anulação*. A invalidação é o gênero de que a revogação e a anulação são espécies. Enquanto a Administração revoga ou anula o ato administrativo, o Judiciário *só* o anula. Vê-se daí que a revogação é instituto *privativo* da Administração, pois só ela poderá dizer a respeito da conveniência ou oportunidade do ato, em virtude do poder discricionário de que ela se encontra investida. A ela encontra-se aberto o campo do *mérito do ato*.

Pode-se, pois, definir a revogação como sendo a invalidação de um ato sempre legítimo pela Administração por motivo de conveniência ou oportunidade (mérito). É como Gabino Fraga nos diz: "É a retirada unilateral de um ato válido e eficaz, por um motivo superveniente".

* **Advogado na Guanabara.**

Na revogação temos a supressão de um ato administrativo que é legítimo, mas, que não convém mais à Administração, por ser o mesmo inconveniente ao interêsse público. A Administração, ao agir assim, exerce o papel de fiscal ou tutor de si mesma, exercendo o que os autores italianos dizem: *autotutela*. "O ato administrativo, diz Gabino Fraga, que na origem foi oportuno por coincidir com o interêsse público, pode depois tornar-se inoportuno, porque o interêsse público se metamorfoseia com tal freqüência que quando a mudança ocorre, o ato original já não serve para satisfazê-lo, pondendo mesmo chegar a contrariá-lo". Daí, por que a autoridade administrativa ter o poder de eliminar o ato, quando em época posterior vem a verificar o desajuste ou incompatibilidade entre o ato e o interêsse público. Surgindo, assim, um interêsse *ulterior* mais ponderável ou significativo que o *anterior*, revoga-se, então, o ato administrativo. É como diz Bielsa: "A Administração exerce em tais casos um *poder de polícia* (o grifo é nosso) incidente sôbre seus próprios atos". Assim, se inicialmente se permite ao proprietário de um café colocar cadeiras na calçada e posteriormente o aumento do trânsito na via pública exige mais espaço, revoga-se a licença concedida.

O ato que vem a ser revogado, por ser legítimo, produzira efeitos até a sua revogação. Sendo tanto a revogação como a anulação instituições que produzem o efeito de eliminar um ato anterior do mundo jurídico, possuem, contudo, uma característica substancial que as distingue. De fato, enquanto a primeira só procede em referência a atos válidos, atos êstes que satisfizeram tôdas as exigências legais, a segunda tem por fim retirar um ato inválido, ato êste que desde a sua origem tem um vício de legitimidade. Surgindo, assim, a oportunidade para a revogação de um ato administrativo válido por motivos a critério da justa apreciação da Administração Pública, tal ato revocatório será de natureza constitutiva, pois, sòmente a partir dêste, cessarão os efeitos do ato revogado. Já, na anulação, vemos um ato de natureza declarativa, pois a mesma nada mais faz do que reconhecer o vício de legitimidade do ato administrativo, eliminando os efeitos dêste retroativamente de um modo geral.

O ato que vem a ser revogado, por ser legítimo, produzirá normalmente seus efeitos até o seu banimento do campo jurídico. Cino Vitta, estudando êste assunto nos informa: "A revogação priva o ato administrativo de efeitos *ex nunc*, isto é, a partir do momento da própria pronúncia, salvo os efeitos já produzidos". Assim, o ato que veio a ser revogado, cessando de produzir efeitos jurídicos, é considerado como tendo existido legalmente até o momento da revogação, pois havendo êle se revestido dos requisitos legais, nada justificaria negar-lhe efeitos operados ao tempo de sua vigência.

A faculdade de realizar a revogação não fica ao arbítrio da Administração, porquanto as autoridades públicas sòmente podem agir em virtude das faculdades que a lei lhes atribui. Gabino Fraga, estudando êste assunto, nos esclarece: "Será necessário, em primeiro lugar, que a lei admita a possibilidade de deixar sem efeito um ato administrativo válido".

Realmente, há atos que não admitem de maneira alguma a possibilidade de serem revogados. É o caso, por exemplo, dos atos que produzem efeitos instantâneos, não se prolongando no tempo. Seria o caso de uma permissão

pela autoridade para a realização de um comício. Realizado êste com base em tal permissão, não haveria fundamento para que em momento posterior se revogasse tal ato permissivo, considerando-se ilegal tal manifestação pública realizada. A revogação sòmente seria possível naqueles atos que produzem efeitos durante certo tempo e enquanto tais efeitos estão se produzindo. É o caso dos atos de trato sucessivo como nos fala Gabino Fraga.

Igualmente, tem sido considerado que os atos obrigatórios ou vinculados não são suscetíveis de revogação. A Administração ao realizá-los, está nada mais do que cumprindo o que a lei determina. Se o ato administrativo viesse a ser eliminado, a determinação legal tornar-se-ia ineficaz. Isso se verifica quando o ato seja obrigatório no que concerne a sua criação como a seu conteúdo, pois, se êste não o fôsse, não haveria inconveniente na revogação do primeiro ato por um outro posterior com conteúdo diferente.

De um modo geral, excluindo-se os casos até agora vistos, o ato administrativo é revogável. Mas, aqui, ainda, deve-se esclarecer que desde que o ato tenha gerado direitos subjetivos ao destinatário, surge a impossibilidade de revogá-lo, como têm entendido os Tribunais. Tratando dêste palpitante assunto, Themístocles Cavalcanti nos informa: "Desde que o ato produziu conseqüências jurídicas, criou situações jurídicas novas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos legalmente adquiridos". Deve-se, contudo, esclarecer que se do ato derivam apenas interêsses, nada impede que o mesmo seja revogado, pois, o interêsse público sobrepuja o interêsse individual.

Estudando êste assunto, Gabino Fraga nos esclarece: "A faculdade de revogar não é concedida de forma absoluta pela lei. Esta não pode autorizá-la, a não ser quando o exige o interêsse público, procurando fazer compatíveis com êste o respeito das situações legítimas criadas ao amparo dos atos da Administração".

Por sua vez, Seabra Fagundes observa: "O ato administrativo é revogável quando dê origem apenas a interêsse legítimo, e é insuscetível de revogação quando faça nascer direito subjetivo. Aqui não importa invocar-se a existência de um interêsse público à revogação, pois, o interêsse público real estará na preservação da situação jurídica individual".

A revogação de um ato administrativo tanto pode caber à autoridade que praticou o ato, como à de grau superior, tudo dependendo da ocasião e do modo em que e por que se suscite a medida. Às vêzes o poder de revogar extingue-se para a autoridade inferior logo que praticado o ato. É o caso de um ato dependente de aprovação do superior hierárquico. No caso de recurso para a autoridade superior também cessa a competência da autoridade praticante do ato de que se recorre.

A revogação tanto pode realizar-se por provocação do interessado como por iniciativa da própria autoridade administrativa, entendendo-se como interessado, todo aquêle a quem a medida impugnada afete em direito ou apenas em interêsse. O pedido de reconsideração ou o recurso hierárquico são meios pelos quais se manifesta a iniciativa particular neste setor.

A revogação se realiza através de um ato que deve conter os requisitos internos e externos do ato administrativo em geral. Todavia, pode ocorrer

que o ato revogatório não se manifeste de um modo expresso e especial, mas, de uma forma implícita por um ato completamente incompatível com o primeiro. Com efeito, ressalta Gabino Fraga, "no direito público, diferentemente do que ocorre no direito privado para os atos contratuais, se considera como predominante a vontade manifestada no ato mais recente e assim está como se explica o princípio da derrogação tácita das leis. Da mesma maneira quando a Administração expressa .duas resoluções sucessivas e ambas são legítimas, então, diante da impossibilidade de ambas produzirem efeitos, a preferência deve recair sôbre a última, eliminando-se a primeira e em conseqüência se produzirá, nesta forma implícita, uma verdadeira revogação".

Neste caso, parte-se da presunção de que a vontade da Administração tenha sido a de que sòmente o ato mais recente produza efeitos e tal presunção só ocorre quando os atos são sucessivos, pois, no caso de simultâneos, haveria a impossibilidade de se presumir qual seria a verdadeira vontade da Administração.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Alberto Venâncio Filho

A iniciativa privada no domínio econômico adquiriu hoje importância explosiva. Êste livro analisa de maneira global — sob o ângulo jurídico, econômico e administrativo — o papel do Estado como regulador da atividade econômica, o que lhe confere caráter único de interêsse para largas faixas de público.

Pedidos para Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio, GB.