REVOGAÇÃO E ANULAMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO

M. SEABRA FAGUNDES
Desembargador no Rio G. do Norte

SUMÁRIO: 1. *Da revogação* — 2. *Do anulamento* — 3. *Autonomia dos conceitos de revogação e anulamento* — 4. *Anulamento por motivo de mérito* — 5. *Expressões usuais no nosso direito* — 6. *A revogação é privativa do poder administrativo; não assim o anulamento* — 7. *Revogação como meio único de desfazimento* — 8. *Revogação, gênero; anulamento, espécie* — 9. *Revogação e anulamento segundo o órgão* — 10. *Fundamento político* — 11. *Fundamento jurídico* — 12. *Discricionalidade.*

1. Denomina-se revogação o desfazimento, total ou parcial, de um ato administrativo pela própria administração pública, sob motivos de conveniência ou oportunidade.

A revogação (gênero) se desdobra em espécies: revogação pròpriamente dita, reforma, rescisão, encampação ou resgate, revisão etc.

Quando o ato fôr integralmente desfeito, haverá revogação pròpriamente dita; se fôr modificado apenas em parte, haverá reforma.

A rescisão e o resgate ou encampação constituem modalidades de revogamento integral aplicáveis, aquela aos contratos de direito público, em geral, e esta às concessões de serviço público. Na rescisão, desfaz-se o contrato por conveniência recíproca dos contratantes, como quer BIELSA[1], ou por infringência contratual[2]. No resgate ou encampação, o Estado retoma a execução do serviço, apropriando-se, mediante indenização, dos bens do concessionário empregados no seu desempenho[3].

---

1 *Derecho Administrativo*, 1938, vol. I, pág. 384.

2 MATOS DE VASCONCELOS, *Direito Administrativo*, 1937, vol. II, págs. 147-148.

3 MATOS DE VASCONCELOS, ob. e vols. cits., págs. 140-145; FRITZ FLEINER *Instituciones de Derecho Administrativo*, 1933, pág. 282; GUIDO ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 1939, vol. I, págs. 369-370.

A revisão, figura peculiar ao nosso direito, é a reforma da concessão de serviço apenas no que se refere às tarifas.

É de notar, todavia, que as expressões rescisão e resgate não são caracterizadas uniformemente na doutrina, como se pode ver confrontando as opiniões de ROGER BONNARD[5], RAFAEL BIELSA[6] e FRITZ FLEINER[7], entre os estrangeiros, de MATOS DE VASCONCELOS[8] e TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI[9], no nosso país.

2. Mas não só pela revogação pode a administração pública desfazer os atos administrativos. Também o pode pelo anulamento, quando se trate de atos praticados com violação da lei. O anulamento consiste, pois, na invalidação de ato administrativo por ilegitimidade. Enquanto na revogação se apreciam defeitos de mérito, aqui se considera a situação do ato ante prescrições legais taxativas (sôbre competência, forma, etc.).

3. Não há, portanto, dependência conceitual entre a revogação e o anulamento. Trata-se de figuras autônomas, perfeitamente distintas, cada qual com significação inconfundível. Tal a opinião de ARNALDO DE VALLES na sua excelente obra sôbre a validade dos atos administrativos[10]. No Brasil, êsse modo de ver é abonado por quatro autoridades eméritas: RUI CIRNE LIMA[11], TITO PRATES DA FONSECA[12], OROZIMBO NONATO[13] e ALCINO SALAZAR[14].

4. RANELLETTI admite a possibilidade de anulamento por motivo de mérito[15], embora afirme que quando "se fala de revogabilidade, como caráter especial dos atos administrativos, se têm em vista os atos administrativos válidos", isto é, os que são atacáveis apenas sob o prisma da conveniência ou oportunidade[16]. Oferece como exemplo de anulamento sôbre motivo de mérito o caso de pena disciplinar imposta por autoridade inferior e cassada

4 Constituição Federal, art. 147.

5 *Droit Administratif*, 1935, partie générale, págs. 582-583.

6 Ob. e vols. cits., págs. 393-394.

7 Ob. cit., pág. 282.

8 Ob. e vol. cits., págs. 140-148.

9 *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, 1936, pág. 320.

10 *Validità degli Atti Amministrativi*, 1917, pág. 387.

11 *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, 1939, pág. 78.

12 *Lições de Direito Administrativo*, 1943, págs. 339-340.

13 Voto no Supremo Tribunal Federal, ap. n.º 7.704, *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 179-185.

14 Comentário, *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 174-187.

15 *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 1934, pág. 385, nota 1.

16 *Le Guarentigie della Giustizia nela Pubblica Amministrazione*, 1934, pág. 137.

pela superior, sob a consideração de que, conquanto existentes os fatos argüidos e implicando a sua existência infração das normas internas do serviço, é tão leve a falta que dispensa punição. A autoridade superior, diz êle, invalidando "o procedimento da inferior, sem tomar, quanto ao fato, outra providência disciplinar mais leve", pronuncia "um anulamento por motivo de mérito" [17].

Afigura-se-nos, porém, que aqui não há tal. O ato será revogatório, pois que releva o funcionário da pena por considerações de conveniência (tolerância, benevolência, eqüidade, etc.). Se denominado fôr de anulamento, sê-lo-á por impropriedade técnica, da lei ou do agente da administração, incapaz de afetar-lhe a natureza intrínseca.

Também ZANOBINI admite, no direito italiano, a pronunciação de nulidade por motivo de mérito: o prefeito pode anular certos procedimentos de autoridades municipais quando sejam "contrários à saúde e à segurança públicas" [18]; o Ministro da Educação pode anular atos das comissões julgadoras dos concursos universitários quando os considere "não conformes à lei e às exigências do ensino" [19]; etc. [20].

Neste caso, o que se constata é que o ato, embora previsto num dispositivo único, onde se alude a anulação, pode revestir o cunho de anulatório ou revogatório, segundo assente na inconformidade com a lei (ilegitimidade) ou na conveniência do ensino (mérito).

Naquele, realmente, só se tem em mira o merecimento. Mas, aqui, no todo, como ali, em parte, o que há é uma impropriedade de expressão do texto legal, aludindo a anulamento onde há revogação, ou revogação e anulamento.

Isto, entretanto, se obriga os tratadistas italianos a admitir exceção nas suas classificações, para acolher atos anulatórios baseados em razões de conveniência, não nos obriga a nós outros em face de um direito positivo omisso, e, destarte, livre a penetração da melhor doutrina.

Em nosso direito, a posição do problema há de ser mais rigorosa. De duas uma: ou o ato infringe a lei, sendo ilegítimo, ou é válido, mas pouco feliz no considerar os fatos e o direito. Ali, a

---

17 *Istituzioni*, pág. 385, nota 1.

18 Lei sôbre a segurança pública, art. 65.

19 Dec.-lei sôbre o ensino superior, arts. 7.º e 11.

20 Ob. e vol. cits., pág. 355.

autoridade superior o invalida. Há anulamento. Aqui, poderá reformá-lo ou desfazê-lo totalmente, se tal o permitir o âmbito do recurso interposto ou fôr possível dentro da sua função supervisora. Se, porém, dados os estreitos limites em que se deve ater no exame do mérito, o declara nulo, o que há é uma evasiva extra-legal.

5. Não são encontradiças, na prática administrativa brasileira, as palavras revogação e anulamento, significando o desfazimento de atos do poder executivo. Os atos revogatórios ou anulatórios usam freqüentemente das expressões *cassar, cancelar* ou *tornar sem efeito.* Assim, diz-se, comumente, que um ato é tornado sem efeito, uma licença é cassada ou um débito é cancelado.

Essa desuniformidade, até certo ponto útil, pois torna mais precisa a linguagem em espécie, não impede que se filiem os atos derrogatórios às duas categorias assentes na natureza peculiar dos procedimentos da administração, integrando a nomenclatura do direito administrativo brasileiro nos moldes aceitos pela melhor doutrina.

6. A revogação é privativa do poder administrativo, porque concernente ao mérito do ato; o anulamento pode emanar tanto da administração pública como do poder judiciário.

7. Para alguns autores, o desfazimento de um ato administrativo constitui sempre revogação. Qualquer que seja a autoridade que desfaça o ato, e sejam quais forem os motivos do seu procedimento, ter-se-á sempre uma revogação. Êsses reservam a palavra anulamento a designar, tão sòmente, a invalidez do procedimento administrativo por sentença.

É a opinião de TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI[21], entre nós, de RAFAEL BIELSA[22], na Argentina, e de RECAREDO F. DE VELASCO[23], na Espanha.

Mas a distinção se impõe pela diversidade efetiva dos casos. Se bem que a anulação dos atos administrativos apareça, com mais freqüência, como o resultado de pronunciamento judicial, é certo que pode ter origem, igualmente, em medidas da própria administração. Quando, constatada a ilegalidade manifesta de um ato, a autoridade administrativa o declara sem efeito, outra coisa não faz que anulá-lo, tal como o faria o poder judiciário se ajuizada a matéria.

8. Há, também, como refere ARNALDO DE VALLES[24], os que fazem do anulamento espécie do gênero revogação.

21 Obr. cit., págs. 186-187.

22 Ob. e vol. cits., pág. 213.

23 *El Acto Administrativo,* 1929, págs. 258, 264 e 277.

24 Ob. cit., pág. 388.

É um critério insatisfatório. O anulamento tem sentido próprio, quer quanto à razão determinante (aspecto de legitimidade), quer quanto às autoridades das quais emana, que podem ser administrativas ou judiciárias.

9. Outros, admitindo a distinção entre revogação e anulamento, fazem-no com base na qualidade do órgão, que interfere para retirar a um procedimento administrativo a sua validez (real ou aparente). Para êsses, há revogação quando a mesma autoridade, que baixou um ato, se manifesta em sentido oposto, desfazendo-o, e existe anulamento se o ato é desfeito por interferência de entidade de grau hieràrquicamente superior [25]. Tem-se em mira, como elemento diferencial, a identidade ou não do agente que pratica o segundo ato com o de que emanou o ato anterior.

Êste critério parece-nos impreciso, além de distanciado dos elementos afins fornecidos pela nomenclatura geral do direito. Por êle, atos com iguais conteúdos poder-se-ão tachar, hoje, de revogação e, amanhã, de anulamento, conforme os pratique êste ou aquêle agente do poder administrativo. Um mesmo ato poderá converter-se de revogação em anulamento, se, após baixado pela autoridade inferior, vier a ser ratificado pela de mais alta gradação. Por êle se despreza o sentido já consagrado à palavra anulamento no direito civil, no processo civil e penal, etc., onde exprime a pronunciação da invalidez dum ato pela sua inconformidade com a lei (ilegalidade ou ilegitimidade). E é sempre útil trazer ao direito administrativo, ainda em fase de formação, o subsídio dos demais ramos da ciência jurídica, quando compatíveis com os propósitos e critérios fundamentais, que o norteiam.

10. A revogabilidade e a anulabilidade dos atos administrativos têm a sua razão de ser, como, aliás, todos os direitos ou poderes de que se investe a anmidistração, no interêsse público [26]. Uma vez apurado que certo procedimento fere o interêsse comum, impõe-se ao poder administrativo o seu cancelamento. Daí dizer RAFAEL BIELSA que a administração exerce, em tais casos, "um poder de polícia incidente sôbre os seus próprios atos" [27]. É porque se constata um interêsse público ulterior, mais ponderável ou significativo do que o anteriormente reconhecido, que se revoga determinado ato da administração.

Destarte, se, ponderadas as circunstâncias do momento, se permite ao proprietário dum café a colocação de cadeiras na calçada,

---

25 BORSI, *La Giustizia Amministrativa*, 1935, págs. 36-37.

26 ZANOBINI, ob. e vol. cits., pág. 365.

27 Ob. e vol. cits., pág. 217.

e, posteriormente, o aumento do trânsito na via pública exige mais espaço, revoga-se a licença.

É pela verificação de que condições essenciais à conciliação do interêsse coletivo com o individual já não existem, que se declara insubsistente determinada permissão. Assim, se a inspeção da saúde pública apura que uma casa de comestíveis já não satisfaz os requisitos de higiene impostos ao seu funcionamento, cassa-se-lhe a licença.

Mas, embora o interêsse público determinante do revogamento surja, em regra, de modificação nas condições de fato vigentes à época do ato, pode suceder, também, que a revogação tenha lugar por se esclarecer que o ato jamais atendeu ao interêsse público, como se a autoridade, da qual emanou, incorreu em êrro quanto a circunstâncias de fato. Tal o caso da licença para o funcionamento de clube suposto lícito e que se verifica ser atentatório dos bons costumes.

Às vêzes, a medida resulta, não obstante mantidas as condições anteriores, de novo juízo da autoridade administrativa (a mesma ou outra pessoa) sôbre os fatos. Uma ponderação das circunstâncias sob outro prisma leva a proibir hoje o que ontem se permitiu [28].

O interêsse público, que impõe o anulamento, está pressuposto na simples infringência da lei pelo ato a desfazer. Todo ato que viola um texto legal tem contra si a presunção de acarretar prejuízo à massa dos indivíduos, pois a preservação da ordem jurídica interessa fundamentalmente à coletividade. Aqui não tem lugar a reapreciação dos fatos, como é regra na revogação.

11. O poder de revogar e anular está implícito na função administrativa, seja como conseqüência da faculdade genérica de expedir atos administrativos (e a revogação e o anulamento são atos administrativos apenas caracterizados pelo sentido oposto ao de atos antecedentes)[29], seja como o reverso do poder de execução política ou *ex-officio*, que nela se contém [30].

A unilateralidade da declaração de vontade, peculiar, aliás, à grande massa dos atos administrativos [31], enseja, naturalmente, a possibilidade da sua retratação ou cancelamento, através de pronunciamento também unilateral.

---

28 FLEINER, ob. cit., pág. 159.

29 J. GUIMARÃES MENEGALE, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 1938, vol. I, pág. 103.

30 ZANOBINI, ob. e vol. cits., pág. 353; RANELLETTI, *Le Guarentigie*, págs. 241-242.

31 SEABRA FAGUNDES, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 42, nota 4.

Por outro lado, se à administração pública se reconhece a possibilidade de tornar efetivos os seus próprios atos, também se lhe há de reconhecer a de torná-los inexequíveis, quando ciente de que assim atende melhor à sua finalidade de realizadora do bem comum.

12. A revogação e o anulamento se exercem como faculdades do poder administrativo. Isto vale dizer: são atos enquadráveis no âmbito da competência discricionária, que se lhe reconhece ao lado da competência vinculada[32]. Com efeito. Se a revogabilidade e a anulabilidade assentam, como se deixou dito, em considerações de interêsse público, hão de ficar condicionadas à apreciação flutuante do alcance dêsse interêsse. A autoridade administrativa é o juiz do seu sentido, e, conseguintemente, da conseqüência que êle possa impor (subsistência ou invalidez do ato). Não há, portanto, como compeli-la a revogar ou anular um ato administrativo, salvo, quanto à anulação, o pedido em via judicial. Mas, então, ela age em cumprimento de sentença, num setor, portanto, que não o visado neste trabalho, onde se trata do desfazimento do ato administrativo por ato exclusivo da administração pública.

A ponderação dos elementos conveniência e oportunidade, dominante na fase informativa da maioria dos atos administrativos, reponta aqui com maior fôrça, porque contraposta a um juízo anteriormente estabelecido sob considerações do mesmo teor. Porisso pode suceder que, conquanto constatada a irregularidade duma situação individual pela transmutação das circunstâncias de fato contemporâneas do ato, que lhe deu origem (ocorrendo, assim, os pressupostos genéricos da revogabilidade), o interêsse público desaconselhe o uso da faculdade de revogação. Exemplifiquemos: apurado que o único estabelecimento farmacêutico existente numa cidade já não preenche, rigorosamente, os requisitos que se exigiram quando da sua instalação, pode o interêsse coletivo aconselhar que se lhe não casse a licença.

Do mesmo modo, é possível abster-se a autoridade de usar a faculdade de anulação, se bem que, quanto a esta, seja difícil admitir um interêsse público capaz de sobrepujar, eventualmente, o consistente no restabelecimento da ordem legal ferida, e haja a possibilidade de obter-se em juízo o decreto de nulidade, como se disse há pouco.

---

32 SEABRA FAGUNDES, ob. cit., págs. 58-60; RANELLETTI, *Le Guarentigie*, páginas 141-142; ZANOBINI, ob. e vol. cits., pág. 354.