

## Linhas gerais da revogação do ato administrativo



### Heraldo Garcia Vitta

Mestre e Doutor pela PUC/SP. Professor da Escola de Magistrados do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e da Cogea-PUC/SP. Membro do Instituto de Direito Administrativo Paulista (IDAP). Juiz Titular da 21ª Vara Cível Federal de São Paulo.

SUMÁRIO: 1) Introdução. 2) Ato administrativo: conceito, distinções. 3) Extinção dos atos administrativos: linhas gerais. 4) Revogação do ato administrativo: conceito, limites, consequências. 5) Conclusões. Bibliografia.

### 1) Introdução.

O estudo da revogação de atos administrativos [ainda] suscita muitas dúvidas e incertezas, levantando questões teóricas e práticas. É que, na revogação, a Administração Pública, fundada na *discricionariedade*, portanto, mediante critérios de conveniência ou oportunidade (*interesse público*), modifica, ou extingue situações jurídicas; porém, muitas vezes, a revogação ocorre de *forma abrupta*, sem observar o *devido processo legal*.

Talvez esse fato advenha da necessidade de o Estado atuar de forma rápida, a fim de ser expedito e eficaz e, assim, atender o interesse público.

Entretanto, o ordenamento jurídico

amolda a atuação das autoridades aos ditames *constitucionais e legais*. Por decorrência do *regime democrático de direito* (art. 1º, *caput*, da CF), a forma, os meios, as decisões administrativas devem atender não só os anseios, as necessidades, da sociedade (interesse público), mas [igualmente], tanto quanto possível, a “*esfera jurídica*” dos particulares da *relação administrativa*.

Com essa finalidade, abordamos os seguintes temas da revogação do ato administrativo: conceito, efeitos, forma, natureza jurídica, momento, limites, competência, desvio de finalidade, ausência de motivo, atos “de prestação única” e de “prestação continuada”, coisa julgada administrativa, indenização: esfera jurídica e direito adquirido: efeitos em face de terceiros.

Sendo assim, este sucinto artigo contém as *linhas fundamentais* da revogação do ato administrativo, sem descurar, contudo, de aspectos relacionados aos *limites* da revogação, bem como às *consequências jurídicas* decorrentes dela.

## 2) Ato administrativo: conceito, distinções.

1. Diferente dos *contratos administrativos*, que são *atos jurídicos bilaterais*, *atos administrativos* são *atos jurídicos (declarações), unilaterais*, editados, assim como aqueles, no exercício da *função administrativa*.

2. Além do mais, *atos administrativos* não são *atos materiais*, pois estes constituem eventos, acontecimentos, *naturais*, ou condutas *humanas, voluntárias ou não*, cujos *efeitos são imputados pelo Direito*; num singelo exemplo, o acidente de automóvel pertencente ao Poder Público (bem público) é *fato material da Administração (fato administrativo)*, e *não ato administrativo*.

3. Já, na *relação jurídica de Direito Privado* (compra e venda, doação, seguros etc.), da qual faça parte a Administração, há também normas de Direito Público; ainda quando os agentes administrativos pratiquem “atos de Direito Privado”,<sup>1</sup> submetem-se aos rigores de preceitos de *Direito Público*.

4. Assim, *quando menos*, nos *aspectos formais*, ou *instrumentais* (competência da autoridade, autorização dela para realizar o ato, exigência de prévia licitação, ou dispensa ou inexigibilidade desta), preponderam as *normas de Direito Público*; e devem ser observadas pelas autoridades administrati-

vas, *sob pena de invalidação* do ato, ou do contrato.

5. Nesse sentido, Ricardo Marcondes Martins prefere negar a possibilidade de atos da Administração regidos pelo *direito privado*; conforme o autor, “a Administração pode submeter-se às normas de direito privado, mas seus atos serão regidos pelo direito público”.<sup>2</sup>

6. Feitas essas observações dos atos praticados pela Administração, passemos ao tema proposto.

## 3) Extinção dos atos administrativos: linhas gerais.

7. Os *efeitos do ato* podem ser *suspensos, portanto*, de forma *provisória*. É o que acontece nas *medidas cautelatórias*,<sup>3</sup> em que, liminarmente, a Administração *suspende* os efeitos do ato, para *evitar, ou cessar*, danos à *Administração, ou ao particular*.<sup>4</sup>

Nesses casos, em que há, por assim dizer, “danos provisórios” ao interesse público, a Administração, em vez de *revogar* o ato, ou *revogar* os efeitos dele, deve *suspendê-los*, em virtude do princípio da *proporcionalidade*; o Poder Público deve atuar de maneira a *causar o menor gravame* ao particular.

8. Ao contrário da *suspensão*, na *revogação*, a Administração, por meio da *competência discricionária*, retira do mundo jurídico o próprio ato, ou os efeitos dele, portanto, retira-o de maneira *definitiva*.

1 Nos *atos de direito privado*, praticados pela Administração, o *conteúdo e os efeitos* são dessa seara jurídica; ao Direito Administrativo comporta regular *condições de emanção do ato*. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 395). Mas o autor adota a distinção ato administrativo x ato da Administração por *opção sistemática*, “tão plausível quanto a dos que os incluem entre os atos administrativos”. (*Ibidem*)

2 MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 114. É a posição, por exemplo, de Gordillo (*Tratado de Derecho Administrativo – El Acto Administrativo*, 2. ed., colombiana, p. II-29 e 30), citado pelo autor brasileiro.

3 “*Medidas cautelares (ou cautelatórias) administrativas* são determinações, ou providências de autoridade *administrativa*, [portanto] na *função administrativa*, em casos de *extrema urgência*, por meio das quais faz cessar ou impede comportamentos nocivos à sociedade.” (VITTA, Heraldo Garcia. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 203, destaques originais).

4 Quando a Administração, numa relação jurídica, protege [a par do *interesse público*] os *direitos dos particulares*, estará acobertada pelo Direito.



9. Já, na *invalidação*, a Administração Pública expunge, da ordem do Direito, e de forma definitiva, o ato administrativo ofensivo às normas jurídicas, notadamente às leis e ao Texto Constitucional.

10. Assim, de maneira geral, a doutrina costuma elencar as seguintes sumas da “retirada” do ato pela Administração:

*Revogação*: retirada do ato [legítimo, legal], por motivo de interesse público (discricionariedade = conveniência ou oportunidade), sem efeitos retroativos (efeitos *ex nunc*);

*Invalidação*: retirada do ato, por motivo de legalidade (ofensa à ordem jurídica), com efeitos retroativos; já a *convalidação*, é o suprimento da *invalidade* de um ato, com efeitos retroativos;

*Conversão de atos nulos*: o Poder Público trespassa, mediante efeitos retroativos, um *ato de uma categoria na qual seria inválido* para outra *categoria, na qual seria válido*.<sup>5</sup>

*Cassação*: extinção de atos *discricionários, ou vinculados*, quando, editados nos termos legais, os destinatários desses atos passam, posteriormente, a *descumprir* os requisitos necessários para a lisura dos atos na ordem do Direito.

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 487. Exemplo, citado pelo autor (ao fazer menção a Oswaldo Aranha Bandeira de Mello), a conversão de nomeação em caráter efetivo para cargo de provimento em comissão em nomeação em comissão.

Cuida-se, pois, de ofensa ao Direito por *motivo superveniente à edição do ato*; há *descumprimento das condições pelo particular*. Exemplos: cassação da Carteira Nacional de Habilitação; demissão de servidor; cassação de autorização de porte de arma.

*Caducidade*: *nova ordem jurídica torna o ato incompatível com o Direito*. Há incompatibilidade do ato com a *lei superveniente*. Exemplo: algumas modificações nas leis urbanísticas podem fazer com que o ato administrativo anterior (ex.: permissão de uso de espaço público) fique incompatível com a nova legislação.

*Derrubada*: “retirada porque foi emitido ato, com fundamento em *competência diversa* da que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos aos daquele”.<sup>6</sup>

11. Feitas essas considerações, em apertada síntese, passemos à análise da *revogação dos atos administrativos*.

#### 4) Revogação do ato administrativo: conceito, limites, consequências.

12. A retirada do ato, por motivo de interesse público, mediante critérios de conveniência ou oportunidade, denomina-se *revogação*.

Apenas os atos legítimos, legais, podem ser revogados; isso porque, se o ato não for legal, compete à administração declarar a *invalidação* dele, ou, se for o caso, *convalidá-lo*. Portanto, a revogação pressupõe a *higidez* do ato.

13. A revogação, conforme se sabe, tem efeitos *ex nunc*, vale dizer, *não há efeitos retroativos*; e abrange apenas aos atos

6 *Ibidem*, p. 460. O autor traz o exemplo do autor grego Stassinopoulos: a *exoneração* [ou a demissão, ou a renúncia] de um funcionário aniquila os efeitos do ato de nomeação.

exarados na *competência discricionária* da Administração.

14. Assim, os atos editados na competência *vinculada*, na medida em que atendem à legislação e podem gerar direitos aos particulares, *não podem ser revogados*, mas apenas *invalidados*, se acaso infringirem a ordem jurídica.<sup>7</sup>

15. A revogação é a edição de novo ato jurídico-administrativo, no qual a administração *explícita ou implicitamente*, modifica ou extingue o ato, ou os efeitos do ato anterior.

Dessa forma, o ato revogador pode referir de *forma expressa* à revogação do ato anterior; ou, em face da incompatibilidade de seu enunciado com o ato anterior, *implicitamente*, revogá-lo.

Logo, no caso de revogação de ato administrativo, assim como ocorre com as leis (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/1942, art. 2º, § 1º, parte final), o ato posterior “revoga” o ato anterior, “quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”

16. A revogação pode ser *total ou parcial* [em face do ato revogado]. De todo modo, se a suposta revogação atingir o particular diretamente interessado, integrante da relação com a Administração, é preciso *manifestação prévia* deste, em vista do *princípio do devido processo legal* (art. 5º, LIV, LV, da CF).

Realmente, no Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da CF), se a Administração pretender modificar situações jurídicas que possam afetar particulares diretamente integrantes da relação de direito público, deverá proporcionar o contraditório prévio.

Cuida-se, também, de aplicação do *prin-*

*cípio da segurança jurídica*, segundo o qual, a Administração não pode tomar providências que causem surpresas aos particulares.

O contraditório e a ampla defesa prévios, ou seja, *antes da revogação [ou da anulação]* do ato, são exigências de cunho constitucional (princípio do devido processo legal), mesmo quando o ato a ser *revogado [ou invalidado]* tenha sido editado no exercício da *competência discricionária*, hipóteses da autorização e da permissão, dentre outros.

17. Ao contrário da *invalidação*, na qual, o juiz, no bojo de uma ação, pode *invalidar* atos administrativos, a doutrina entende, de maneira correta, no sentido da impossibilidade de o Juiz, na *função jurisdicional*, *revogar* atos administrativos.

Dessa forma, a *revogação* é a edição de ato exarado na *função administrativa*. Logo, o juiz, na função jurisdicional, não pode revogar atos administrativos; compete-lhe apenas invalidá-los.<sup>8</sup>

Proíbe o artigo 2º da Constituição Federal, segundo o qual os “Poderes” do Estado são independentes e harmônicos entre si; *neste caso*, o Judiciário, na função jurisdicional, não pode imiscuir-se na função administrativa.

18. O ato revogador deve ter a mesma *natureza jurídica* do ato a ser revogado; cuida-se de poder de *iniciativa* quanto à ulterior *modificação* da relação jurídica.

Assim, ele é editado *não* na qualidade de *atividade de controle*, mas na de *administração ativa*.<sup>9</sup> Dessa forma, ocorre *divergência atual* entre o interesse público e a permanência dos efeitos do ato [ou do próprio

7 Os atos que geram *direitos adquiridos* não são *revogáveis*; logo, se o Poder Público tiver mesmo que modificar a situação jurídica, a solução é a *desapropriação do direito do particular*.

8 Evidentemente, se o magistrado estiver no exercício da *função administrativa*, aí sim, poderá *revogar* os atos que não atendam ao interesse público; ou, *invalidá-los*, por ofensa à ordem jurídica.

9 Na *atividade de controle*, a Administração (por meio de *órgãos de Administração de Controle*) tende assegurar o cumprimento da *ordem jurídica e do interesse público*, por parte dos *órgãos de Administração ativa* (licenças, autorizações, permissões etc.).

ato]; natureza, portanto, *constitutiva*, que visa criar, modificar ou extinguir situações jurídicas.<sup>10</sup>

19. A *discricionariedade* para revogar o ato deve ocorrer no *momento da edição do ato revogador*. É que a discricionariedade, no instante da emanção do ato, *não se identifica*, necessariamente, com a *discricionariedade sucessiva* à edição daquele.<sup>11</sup>

Portanto, pode haver situações em que, embora haja competência discricionária abstrata, firmada na lei, porém, *no caso concreto*, não seja mais possível exercê-la. Cita-se a hipótese da demolição de uma casa, já efetivada. Como revogar o ato que a determinou?

Nessa linha, Lúcia Valle Figueiredo menciona a *irrevogabilidade* dos atos meramente declaratórios, os certificadores e os que determinam *status*.<sup>12</sup>

20. A respeito da “*forma*” do ato revogador, em princípio, deve ser a *mesma do ato revogado*; com efeito, *autorização* de porte de arma não pode ser *revogado* por ordem verbal. Ressalvem-se hipóteses de *erros leves de “forma”*, que geram meras *irregularidades* do ato – não afetam o interesse público, ou direito do particular.

Ricardo Marcondes Martins afirma:

Com efeito: como regra geral, o vício de formalização não interfere nos direitos individuais dos administrados, não-prejudicial ao seu direito de defesa, de informação ou de fiscalização, gera tão-somente a irregularidade.<sup>13</sup>

Logo, *circular* pode revogar *instrução*, se, dos termos daquela, houver condições de

verificar, de forma inexorável, a “*intenção*” de modificar, ou extinguir a situação jurídica.<sup>14</sup> Repita-se: desde que não prejudique terceiros, ou os próprios interessados, ou o interesse público, ou norma cogente.

21. Quanto a esse aspecto (“*forma*”), conforme visto, é possível a revogação *expressa ou a implícita*. De outra parte, *não há revogação tácita*, na medida em que na revogação deve haver *exteriorização da vontade* do agente público, consistindo em “*elemento*” do ato de revogação.<sup>15</sup>

A revogação *tácita* deduz-se de *facta concludentia*, que são acontecimentos capazes apenas de deixar *presumida* a manifestação de vontade da Administração Pública, na qual não há manifestação expressa da autoridade pública.

Na verdade, o ato administrativo é sempre *declaração*, tanto assim que se tem considerado o *silêncio* [administrativo] um *fato*, e não um *ato*.<sup>16</sup> Relembre-se, para remarcar a ideia: a revogação é ato de administração *ativa*, e não de controle.

22. Embora haja divergência doutrinária, o melhor entendimento é o de que a revogação ocorre a qualquer momento, na medida em que, além de a *competência* do agente ser *indisponível*, ela é *imprescritível*, ou seja, pode ou deve ser exercida pela autoridade, salvo previsão legal a respeito de prazo decadencial.

Logo, na revogação há divergência atual entre o interesse público no momento da edi-

10 ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, vol. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 436

11 *Ibidem*, p. 435. O autor refere, citando Vitta (Dir. Ammin., I, p. 356), à *irrevogabilidade de autorizações em geral para o cumprimento de atos jurídicos* (*Ibidem*, rodapé 241).

12 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 248.

13 MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 270.

14 “Além dessas diferentes categorias de atos, atingindo a ordem jurídica com maior ou menor gravidade – *inexistência, nulidade e anulabilidade* -, há os *atos irregulares*, os que não afetam o interesse público, em que o conteúdo do ato não é prejudicado e ocorrem meros *erros leves de forma*.” (VITTA, Heraldo Garcia. Invalidação dos atos administrativos. *Revista do TRF da 3ª Região*. São Paulo, v. 60, jul./ago. 2003, p. 56, destaques não-originais)

15 TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 260.

16 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 379. Ao respeito: VITTA, Heraldo Garcia. O silêncio no Direito Administrativo. *Revista do TRF da 3ª Região*. São Paulo, v. 65, maio/jun. 2004.

ção do ato e o interesse público no instante da emanção do ato revogador. Por isso, também, não há que se falar em prazo decadencial [ou prescricional, como seja] para a modificação de situações jurídicas, por meio da revogação.

23. No entanto, a *revogação tem limites*; algumas situações jurídicas são *irrevogáveis*, dentre elas:<sup>17</sup> os atos que a lei declara irrevogáveis; aqueles cujos efeitos estão exauridos, esgotados, como a demolição de um imóvel, já executada; os vinculados, pois enquanto tiverem essa qualidade há presunção absoluta de que estejam atendendo ao interesse público, além de poderem gerar direito subjetivo aos particulares; os meros ou puros atos administrativos (certidões e votos em órgão colegiado, após a formação da vontade coletiva), “pois, os efeitos deles derivam da lei, e não de uma criação administrativa, que, por isso, não pode eliminar o que foi criado por determinação legal”;<sup>18</sup> os atos de controle, na medida em que, expedidos, exaurem-se os efeitos – esses atos apenas liberam ou confirmam atos prévios ou posteriores, e não criam utilidade pública, a qual advém do ato controlado;<sup>19</sup> os atos que geram direitos adquiridos; os atos que consistem em decisão final do processo contencioso [*coisa julgada administrativa*. Conforme veremos, é preciso a “*rescisória administrativa*”, com manifestação prévia dos interessados]

24. Já, os *atos administrativos complexos*, que demandam integração de mais de um órgão administrativo para a *perfeição*, só podem ser revogados mediante a manifestação de todos os órgãos que participaram da emanção deles. Assim, a revogação de um decreto requer a manifestação do Chefe do Executivo e da Pasta (Ministério, Secretaria) respectiva.

<sup>17</sup> Trouxemos, a rigor, o catálogo de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Ibidem*, p. 473 e ss.).

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 473

<sup>19</sup> Os atos de controle, como as autorizações prévias, ou posteriores, *exaurem-se*, ao serem editados, não podendo, por isso mesmo, ser revogados; eles conferem a *eficácia de outros atos, os controlados*, estes sim revogáveis, se forem discricionários – assim, os *atos controlados podem ser revogados*, mesmo após a edição do ato controlador.

25. Quanto *aos atos dos procedimentos administrativos*, como regra, são irrevogáveis, pois [os atos] propendem para frente, aliás, como todo processo ou procedimento. Contudo, pode haver situações em que seja possível revogá-los; é o caso de a Administração Pública, num dado processo administrativo, determinar a realização de perícia e, posteriormente, ao analisar o caso concreto, entendê-la impertinente, e revogar o ato anterior que a havia determinado.

26. Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, pode revogar o ato o agente que o produziu, ou outra autoridade que esteja nessa competência; ou o superior hierárquico, por conta da hierarquia administrativa; inclusive, superior hierárquico de *outra pessoa jurídica*, se a *lei* estabelecer essa possibilidade.<sup>20</sup>

Conforme expõe Renato Alessi, é preciso haver *disponibilidade* da Administração, quanto aos efeitos, que deriva da *titularidade atual* da relação jurídica. Deve haver, pois, *atribuição*, conferida pela lei, da potestade para revogar, que pode ser (como visto) *implícita*, enquanto subsistir *genérica faculdade da administração* de prover discricionariamente a matéria.<sup>21</sup>

27. Porém, a nosso ver, na hipótese de *competência exclusiva* da autoridade, o superior hierárquico não pode revogar o ato, pura e simplesmente, *sem que tenha havido* a interposição de *recurso voluntário* (ou o recurso de ofício, nas hipóteses legais).

Com efeito, nos dias atuais, as leis e atos administrativos delineiam, de maneira irreprochável, as *atribuições exclusivas* dos diversos órgãos públicos – essas competências devem ser respeitadas pelos setores da Administração.

O *princípio do juiz natural*, aplicável nos processos administrativos, fruto do de-

<sup>20</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 462.

<sup>21</sup> ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, vol. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 439

*vido processo legal*, implica no respeito a limites de atuação de cada órgão do Poder Público.<sup>22</sup> Assim, quando houver competência exclusiva do subalterno, apenas o recurso voluntário ou eventual recurso de ofício, previstos em lei, poderão levar à modificação do ato emanado pelo subalterno.<sup>23</sup>

28. Na hipótese de a autoridade reconhecer o *desvio de finalidade* do ato proferido, não cabe revogação, mas *nulidade*, na medida em que o desvio de finalidade é fator de *invalidação*.<sup>24</sup>

29. O mesmo ocorre no vício do *motivo do ato*: a *ausência, ou insuficiência*, dos *pressupostos de fato* que originaram a edição do ato, é fator de *invalidação*, pois se cuida de *vício de legalidade; e não de vício quanto ao mérito, que pudesse levar à revogação*.<sup>25</sup>

30. Além disso, pode haver um *vício de mérito originário*; ou seja, um vício, referente ao *interesse público*, que macularia o *ato na sua origem*. Isso ocorre quando a autoridade

verifica que, desde o *momento da edição do ato*, não havia, na verdade, o interesse público invocado.

31. Como se trata de vício de *mérito*, a solução só pode ser a *revogação do ato*, devido à necessidade de modificação, ou extinção, da relação jurídica.

De acordo com o nunca assaz citado Renato Alessi, o instituto que permite a *ulterior modificação da relação é a revogação*.<sup>26</sup>

Assim, a revogação do ato visa sempre um interesse atual, e não interesse do passado. Quando a Administração Pública revoga um ato cujo vício de mérito é originário, pretende, apenas, atender ao interesse público do *momento da revogação*, mesmo porque a *revogação não tem efeitos retroativos*, não atinge o ato no seu nascedouro.<sup>27</sup> Logo, o “ato originário” deixará de existir, ou de produzir efeitos, a partir da *revogação* dele.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello diz irrelevante saber se a inconveniência foi *contemporânea ou superveniente* ao ato que se quer revogar.<sup>28</sup>

32. Percebe-se, pois, não há exigência de *fatos supervenientes* à edição do ato para “justificar” a *revogação*; esta pode ocorrer em face de *ausência de interesse público “originário”* (no momento da edição do ato).

No entanto, a lei pode estabelecer exceções; é o caso do artigo 49 da Lei nº 8.666/1993, ao exigir a *demonstração de fatos supervenientes para a revogação do procedimento licitatório*.<sup>29</sup>

22 Lúcia Valle Figueiredo inclui, no devido processo legal, o “juiz natural, ou autoridade competente.” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 419 e ss.),

23 O princípio do devido processo legal “exige” a “possibilidade recursal”, no âmbito da Administração Pública; “pois *processo regular* significa o direito de interpor recursos às instâncias superiores sem barreiras impostas pelo legislador.” (VITTA, Heraldo Garcia. *Aspectos da teoria geral no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 97, destaques originais). Além disso, tendo havido abuso de poder ou ilegalidade, em *situações excepcionais, graves*, ao interesse público, ou ao interesse do particular lesado (em seus direitos), pode haver o *direito de petição* (art. 5º, XXXIV, “a”, da CF) às autoridades superiores, mesmo na *ausência de previsão legal quanto à interposição de recurso administrativo*.

24 REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 39. No desvio de poder [ou de finalidade], “esta se configura quando uma autoridade administrativa usa de sus poderes conforme a la letra de la ley, pero en fin distinto de aquél en virtud del cual dichos poderes le fueron conferidos.” (PRAT, Julio. *De la desviacion de poder*. Montevideo: Universidad de Montevideo, 1957, p. 387)

25 “É a aplicação da *teoria dos motivos determinantes*, segundo a qual os motivos integram a validade do ato – uma vez enunciados, se acaso forem infundados, inverídicos, isto será causa de nulidade do ato.” (VITTA, Heraldo Garcia. *Aspectos da teoria geral no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 80, destaques originais).

26 ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, vol. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 437-9.

27 *Ibidem*. Segundo esse competente autor italiano, a anulação elimina o próprio ato, por isso é *ex tunc*; já a revogação, elimina apenas os efeitos do ato, logicamente *ex nunc* – ao modificar ou extinguir ulteriormente a relação. Devo anotar, esse autor refere-se aos provimentos, que são atos administrativos concretos.

28 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 404.

29 Dispõe o art. 49, *caput*, da Lei nº 8.666/1993: “A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá *revogar a licitação por razões de interesse público*

33. É possível, ainda o *desvio de finalidade do ato revogador*. Conforme as lições de Renato Alessi, o interesse público do ato revogador deve ser da *mesma ordem e natureza do ato revogado*;<sup>30</sup> no exemplo de Daniele Coutinho Talamini,<sup>31</sup> a autorização em matéria sanitária só poderá ser revogada tendo em conta interesses públicos de natureza sanitária, e não por motivos, por exemplo, de segurança.

34. Como o *fundamento* de validade do ato é a lei, o *ato revogador* deve ter a *mesma finalidade do ato revogado*, pois, caso contrário, haveria *desvio de poder*; causa de *invalidação* [do ato revogador].

Portanto, admitido o exemplo de Daniele Coutinho Talamini, se o ato administrativo, editado a dada finalidade pública (ex.: funcionamento de área de reserva ambiental para visitação pública), causar problemas de *outro* interesse público (ex.: segurança pública), *não é caso de revogação daquele ato*, mas de *edição de novo ato*, por outra autoridade, que detém competência na área de segurança pública. Esta autoridade poderá, inclusive, interditar o parque, por motivo de segurança.

Trata-se de *ato administrativo contra-posto*: “a contraposição pressupõe a prática do ato fundado em competência diversa do ato inicial.”<sup>32</sup>

35. Assim, no exemplo, esses atos, *aparentemente* incongruentes, colidentes, têm *fundamento legal* diverso (um, de *ordem*



*sanitária*; outro, referente à *segurança*); por isso, *não há desvio de finalidade*.<sup>33</sup>

36. Nas lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, nos *atos de “prestação única”*, como os efeitos se produzem na própria *execução do ato*, ele se *esgota* (multa de terceiro; censura ao funcionário);<sup>34</sup> impossível, portanto, a revogação desses atos, após a execução.

Já, nos *atos de prestação continuada*, os efeitos *perduram pelo tempo*: *determinado* (licença do servidor por 90 dias); *indeterminado* (até a ocorrência de fato natural – a nomeação do funcionário permanece, até a morte dele); ou de *ato jurídico* – assim, os efeitos da nomeação extinguem-se com a exoneração ou demissão do servidor.<sup>35</sup> Nesse interregno, isto é, enquanto o ato produzir efeitos, *possível a revogação*.

37. Na *coisa julgada administrativa*, há *irrevogabilidade e irretratabilidade* no âmbito administrativo, devido à *litigiosidade existente no bojo do processo*, motivo pelo qual se oportunizou ao interessado a *ampla defesa*.

*decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.” (destaques nossos) Sempre mediante contraditório e ampla defesa prévios (§ 3º).*

30 ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, vol. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p. 440.

31 TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 66.

32 *Ibidem*, p. 67.

33 *Ibidem*.

34 MELLO, Oswaldo de Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*, vol. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1979, p. 611-612.

35 *Ibidem*.

Após a *coisa julgada administrativa*, não se pode revogar atos do procedimento.<sup>36</sup> O princípio [geral de Direito] da segurança jurídica, do qual decorrem a lealdade e a boa-fé – “exigências” jurídicas à *estabilidade das relações sociais* –, permite apenas o meio [formal] da *ação revisional administrativa*, com participação de todos os interessados, visando a alterar a situação jurídica.<sup>37</sup>

38. A respeito da *indenização aos particulares em geral*, é preciso realçar a *distinção de regimes*: no caso de *sacrifício de direito do particular*, no qual o próprio ordenamento “autoriza” a Administração praticar ato cujo conteúdo jurídico é *ingressar na esfera jurídica do particular*, há mera *conversão do direito* atingido na equivalente *expressão patrimonial*. Isso ocorre na desapropriação, na destruição, ou uso temporário, de bens.<sup>38</sup>

Nesses casos, em que a Administração tem *direito* para ingressar na *esfera jurídica* do particular, deverá *recompôr o patrimônio* deste, sob pena de *locupletamento ilícito*. Não se fala em *responsabilidade civil do Estado*; não houve *violação* da ordem jurídica; mas *sacrifício de direito*.<sup>39</sup>

Constituem *atos lícitos*, praticados pelo Estado, “hipótese em que o ordenamento jurídico autoriza a autoridade administrativa praticá-los, mediante a devida reposição do

dano econômico.”<sup>40</sup>

39. Já, na *revogação*, não se cuida, propriamente, de *autorização da ordem jurídica*, para o *sacrifício de direito* do particular.<sup>41</sup> Assim, se a *revogação* for *legítima*, não há indenização, *de regra*, por conta da *mutabilidade do interesse público*, o qual compete à Administração observar.<sup>42</sup>

Pois, o particular tem apenas *expectativas* a respeito da manutenção da situação gerada pelo ato; por isso, não deve ser indenizado.

Portanto, haverá a *responsabilidade civil do Estado* na hipótese de *revogação ilegítima*, em face de ter havido *violação do direito*, inclusive com o pagamento dos *lucros cessantes ao particular*.

40. Apesar disso, há outro prisma, no qual se evidencia a necessidade de o particular ser indenizado:

Nem sempre é estranho ao Direito Público a indenização ao particular, ainda no caso de *inexistência de direito adquirido*, ou ofensa a *direitos subjetivos*. Esse tipo de *indenização*, especialmente por conta de *ato lícito* do Poder Público, é mencionado, de regra, quando o administrador *revoga* ato administrativo.<sup>43</sup>

Porque a impossibilidade de indenizar, expõe Pietro Virga, pode contrastar com o superior princípio da *certeza da situação*

36 Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari expõem: “O que a expressão [coisa julgada administrativa] traduz é a impossibilidade de se rever, de ofício ou por provocação, o ato (ou a decisão no processo administrativo) em *sede administrativa* após o percurso traçado no ordenamento jurídico.” (DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 71, destaques originais).

37 Nessa linha, os citados autores (*Ibidem*). Esse entendimento decorre do *princípio do devido processo legal* (art. 5º, LIV e LV, da CF).

38 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 959, seguindo a esteira de Renato Alessi, *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione*, p. 155 e ss.

39 *Ibidem*.

40 VITTA, Heraldo Garcia. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 110.

41 Essa é a regra fundamental. Porém, conforme veremos adiante, ao menos num caso a *revogação sacrifica direito do particular*; exatamente, quando o ato a ser revogado tenha originado *direitos adquiridos*. A solução é *desapropriar o direito do particular*.

42 Porém, não afastamos a possibilidade de haver responsabilidade civil, mesmo na hipótese de *revogação legítima*, porque o ordenamento jurídico acolhe a responsabilidade do Estado por *atos lícitos*. (cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 437)

43 VITTA, Heraldo Garcia. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 112, destaques originais.

*jurídica*. Segundo o autor italiano, em algumas hipóteses, seria possível a indenização [ao particular], *não só ante a antecipada resolução da relação jurídica* [pois, de regra, não gera indenização], mas nos casos de construção de fábricas, ou de outras obras, “que não podem extirpar-se sem uma redução considerável de seu valor”.<sup>44</sup>

41. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello exemplifica com a revogação de declaração de utilidade pública de um bem para efeito de desapropriação. Em princípio, a revogação do decreto não gera indenização; porém, se o proprietário tiver desfeito negócio vantajoso, pelo desinteresse do pretendente, provado o prejuízo, a Administração deve indenizá-lo.<sup>45</sup>

Nessa linha, Daniele Coutinho Talamini refere ao *termo de permissão de uso* de local público para instalação de lanchonete; o qual, após a assinatura, e depois de o particular ter efetuado despesas com a reforma do espaço, a Administração resolve revogar o ato. Conforme a autora, a indenização abrange somente as despesas que o particular teve, “com vistas a executar o ato”; não se indeniza o que ele deixou de lucrar com a exploração do local.<sup>46</sup>

42. Essas circunstâncias advêm de uma interpretação, por assim dizer, “mais ampla” do conceito de *direito subjetivo*. De acordo com o autor germânico Ernest Forsthoff, a noção de direito público subjetivo é “modificada por noções mais largas e, necessariamente, menos precisas, como *posição jurídica, situação adquirida, esfera jurídica...*”.<sup>47</sup>

Logo, o Direito, em algumas hipóteses, protege *situações jurídicas do particular*, mesmo quando estas não sejam consideradas *direitos adquiridos*; repita-se: ainda quando não tenham essa qualidade, a *segurança jurídica* exige o pagamento de *indenização ao particular* afetado.<sup>48</sup>

43. Quanto aos efeitos da *revogação em face de terceiros*, explica o doutrinador chileno Olgúin Juárez [linhas gerais], não há que se falar em indenização, porque a lesão [a terceiro] não deriva da Administração Pública, como *consequência direta*, e não se pode considerar um *sacrifício* imposto pela Administração para satisfazer interesses públicos.<sup>49</sup> De acordo com Daniele Coutinho Talamini, haveria falta de *nexo causal direto* entre o a atuação estatal e o *dano*, que é pressuposto da responsabilidade *extracontratual do Estado*.<sup>50</sup>

44. Finalmente, cabem algumas palavras a respeito da revogação de ato, quando já tenha havido *direito adquirido* do particular.

*Em princípio*, o ato é *irrevogável*, pois o direito adquirido tem “proteção constitucional”, nos direitos e garantias individuais (art. 5º, XXXVI, da CF); e, dentre outras, na Lei de Processo Administrativo Federal (art. 53 da Lei nº 9.784/1999),<sup>51</sup> que tem redação semelhante àquela da Súmula nº 473 do Supremo

44 VIRGA, Pietro. *Il provvedimento amministrativo*. IV ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1972, p. 466: “che non possono asportarsi senza una riduzione considerevole del loro valore...”.

45 MELLO, Oswaldo de Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*, vol. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1979, p. 643-644.

46 TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 236.

47 FORSTHOFF, Ernest. *Traité de droit administratif allemande*. Trad. Michel Fromant. Bruxelles: Émile Brylant, 1969, p. 408, destaques não-originais.

48 “Na verdade, não apenas quando o particular tem *direito subjetivo* ocorre indenização pelo poder público. Situações, *análogas*, que não tenham idêntica *proteção jurídica*, originam, quando menos, a *recomposição* do patrimônio do indivíduo lesado; ou a efetiva indenização, ampla, inclusive quanto aos lucros cessantes e desembolso do investimento vertido ao negócio.” (VITTA, Heraldo Garcia. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 114, destaques originais)

49 JUÁREZ, Hugo Augusto Olgúin. *Extinción de los actos administrativos*: revocación, invalidación y decaimiento. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1961, p. 222.

50 TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 240.

51 Art. 53 da Lei nº 9.784/1999: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode *revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*.” (destaques nossos)

Tribunal Federal.<sup>52</sup>

45. Entretanto, se a Administração Pública não puder solucionar o problema de *forma menos gravosa*, ou seja, se houver *interesse público concreto* que exija modificação da situação jurídica, *em vez de revogar o ato*, [não poderá fazê-lo, em face do *direito adquirido*], terá de *desapropriar o direito* do particular, mediante *indenização prévia, justa e em dinheiro* (art. 5º, XXIV, da CF).<sup>53</sup>

## 5) Conclusões.

Ao cabo dessas explanações, tecemos as seguintes conclusões:

1. A revogação do ato administrativo advém da competência discricionária da Administração Pública, mediante critérios de conveniência ou oportunidade, sem efeitos retroativos.

2. Ela pode ser explícita ou implícita, total ou parcial; não é possível a revogação tácita.

3. Em face do princípio do devido processo legal, se a revogação for atingir a esfera jurídica dos particulares, este deve ser ouvido, previamente, pena de nulidade;

4. O ato revogador tem idêntica natureza jurídica do ato revogado; trata-se de atividade de administração ativa, portanto constitutiva, pois visa criar, modificar ou extinguir situações jurídicas.

5. A discricionariedade para revogar deve ocorrer no momento da edição do ato revogador, pois pode haver hipóteses em que não haja competência discricionária, no caso concreto, para a revogação.

6. Em princípio, o ato revogador deve ter a mesma “forma” do ato revogado; mas não se excluem hipóteses de erros leves, irregularidades, mantendo-se, desse modo, o vício jurídico.

7. A competência discricionária para revogar atos administrativos é imprescritível, salvo previsão legal em contrário.

8. Apesar disso, algumas situações jurídicas são irrevogáveis, como os atos já exauridos, os vinculados, os de controles, os atinentes à coisa julgada administrativa.

9. Os atos complexos, para serem revogados, demandam a manifestação dos mesmos órgãos que participaram da elaboração deles.

10. Devido ao princípio do juiz natural, no caso de competência exclusiva de autoridade, o superior hierárquico pode revogar o ato apenas nos casos legais de interposição de recursos, ressalvada a possibilidade de situações excepcionais e graves, mediante o direito de petição às autoridades superiores (art. 5º, XXXIV, “a”, da CF).

11. Tanto o vício de desvio de finalidade quanto o de motivo acarretam invalidação, e não revogação do ato.

12. No caso de vício de mérito originário, a Administração deve revogar o ato, cujos efeitos não retroagirão; não é relevante saber se a inconveniência ao interesse público foi superveniente [à edição do ato], salvo previsão legal.

13. O interesse público do ato revogador deve ter a mesma natureza jurídica do interesse público do ato revogado, pena de desvio de finalidade, e invalidação do ato revogador.

14. Nos atos de prestação única, após a execução, impossível a revogação do ato; nos atos de prestação continuada, a revogação pode ocorrer enquanto perdurarem os efeitos do ato.

15. Com a coisa julgada administrativa, a revogação demanda, necessariamente, ação revisional [administrativa], com a participação dos interessados.

<sup>52</sup> Súmula nº 473 do STF: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” (destaques nossos)

<sup>53</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 474.

16. A revogação ilegítima pode gerar indenização ao particular, pois há violação de direito. No caso de revogação legítima, como regra, não há direito à indenização; porém, diante de situações concretas, por ofensa à segurança jurídica e à esfera jurídica do particular, possível indenizar.

17. Em princípio, a revogação não

gera indenização a terceiros estranhos à relação administrativa, porque a conduta da Administração não é consequência direta do dano.

18. No caso de revogação de ato que já tenha gerado direitos adquiridos, a solução jurídica é a desapropriação do direito do particular.

## Bibliografia.

- ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*, vol. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Principi di diritto amministrativo*, vol. II. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FORSTHOFF, Ernest. *Traité de droit administratif allemande*. Trad. Michel Fromant. Bruxelles: Émile Brylant, 1969.
- JUÁREZ, Hugo Augusto Olgún. *Extinción de los actos administrativos: revocación, invalidación y decaimiento*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1961.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Oswaldo de Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*, vol. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1979.
- PRAT, Julio. *De la desviación de poder*. Montevideo: Universidad de Montevideo, 1957.
- REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- TALAMINI, Daniele Coutinho. *Revogação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- VIRGA, Pietro. *Il provvedimento amministrativo*. IV ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1972.
- VITTA, Heraldo Garcia. *Aspectos da teoria geral no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- \_\_\_\_\_. Invalidação dos atos administrativos. *Revista do TRF da 3ª Região*. São Paulo, v. 60, jul./ago. 2003.
- \_\_\_\_\_. O silêncio no Direito Administrativo. *Revista do TRF da 3ª Região*. São Paulo, v. 65, maio/jun. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Responsabilidade civil e administrativa por dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2008.

