® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

(Artigos) limites do revogar: revogação de ato administrativo e interesse público

Sonia Maria Pimentel Lobo *

A revogação é modalidade de extinção de ato administrativo que ocorre por razões de oportunidade e conveniência. A Administração Pública pode revogar um ato quando entender que, embora se trate de um ato válido, que atenda a todas as prescrições legais, não está de acordo com, ou não atende adequadamente ao interesse público no caso concreto. O ato revogatório não retroage para atingir efeitos passados do ato revogado, apenas impedindo que este continue a surtir efeitos (efeitos exc nunc). Dessa forma, a revogação pretende fazer cessar as conseqüências do ato revogado, visando tutelar um interesse público específico.

Por ter por fundamentos a oportunidade e conveniência, a revogação de um ato administrativo somente poderá ser feita pela própria Administração Pública, sendo vedado ao Poder Judiciário esta apreciação.

A revogação difere da anulação ou invalidação, porque, nesse caso, o ato administrativo é extinto por ser contrário à norma jurídica, produzindo assim efeitos retroativos (exc tunc).

No entanto, o poder de revogar, consubstanciado na atuação discricionária da Administração, não é amplo e irrestrito. Muitas vezes, a decisão de revogar um ato entrará em conflito com a esfera de direitos dos administrados. Há então a necessidade de se estabelecer, além dos limites ao poder de revogar que decorrem de lei, uma correlação entre

o juízo de conveniência e oportunidade que parte da Administração Pública e o interesse público fundamento da revogação do ato.

Limites ao poder de revogar

Por tratar-se de ato discricionário da Administração, o ato revogatório encontra alguns limites, dispostos de forma implícita ou explícita na lei.

Quanto aos aspectos formais, para que o ato revogatório seja legítimo, é necessário que a competência para revogar tenha sido expressamente estabelecida em lei, e que não tenha se exaurido com a prática do ato objeto da revogação. A competência, assim, pode ser vista como um limite à revogação, posto que o agente competente é elemento essencial para a validade do ato revogatório.

Já alguns atos administrativos são, por sua natureza, irrevogáveis. São eles: os atos que a lei declare irrevogáveis; os atos já exauridos, em que seus efeitos já tenham se esgotado; os atos vinculados, pois nestes a Administração não possui liberdade para decidir de acordo com conveniência e oportunidade; os meros atos administrativos tais como a expedição de uma certidão, que tem seus efeitos derivados de lei e por esse motivo não há margem de discricionariedade que possibilite à Administração revogá-lo; os atos de controle, cuja competência para expedição é exaurida uma vez exercida; os atos complexos, que dependem da conjugação de vontades de diversos órgãos da Administração Pública, e, nessa medida, não podem ser revogados pela vontade de um só deles ou de uma só pessoa; e finalmente, os atos que geram direitos adquiridos, resguardados que são pela Constituição Federal.

Assim, os limites ao poder da Administração de revogar um ato administrativo residem sempre na lei, mesmo que abstraindo-se as hipóteses mencionadas. Isto porque a revogação tem lugar quando o administrador decide, em juízo de conveniência e oportunidade, que em dado caso concreto, um ato administrativo não satisfaz o interesse público, havendo que se perquirir, nesse caso, a origem desse interesse público. Ora, nos dizeres de Celso Antônio

Bandeira de Mello1,[1]"...por definição, interesse algum é interesse público senão quando confrontado pela ordenação normativa, inclusive quanto à forma de efetivar-se". Desse modo, não existe interesse público que não esteja de certa forma contemplado em lei.

Poder de revogar e interesse público

O interesse público é a pedra basilar do regime jurídico administrativo, vez que contemplado por seus princípios estruturantes, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público pela Administração. Partindo dessa noção, tem-se que o interesse público é o objetivo único e imprescindível não só do ato revogatório, mas de todo e qualquer ato administrativo.

Por tratar-se de um conceito jurídico indeterminado, é preciso que o significado de interesse público seja extraído dos princípios norteadores do ordenamento jurídico, e mais especificamente do regime jurídico administrativo. Ademais, deve ser visto adequadamente inserido em um contexto social, político, econômico, etc. Nesse sentido, também não deve ser tido como o interesse que se contrapõe ao do particular. O interesse público deve sim se harmonizar com o direito individual, e não ser conceituado como uma categoria antagônica, apartada dos interesses privados.

De outro lado, também não se pode confundir interesse público com o interesse da Administração. Trata-se de categorias distintas, pois a Administração, na busca por seus interesses nem sempre visará ao interesse público, mas sim à sua própria manutenção, à solidez de seus recursos etc.

Destarte, quando a Administração Pública, utilizando-se da margem de discricionariedade que lhe é conferida em determinadas situações, resolve revogar um ato administrativo válido, o faz tendo em vista este conceito de interesse público, o conceito pelo qual o interesse público não é dissociado dos interesses particulares. Isso porque quando se fala em conveniência e oportunidade da Administração por óbvio não se quer fazer referência à

arbitrariedade. Dessa forma, o juízo de conveniência e oportunidade que é dado à Administração deve ser visto sempre com o foco do interesse público.

Se existem limites ao poder de revogar que podem ser extraídos de lei, é evidente que à Administração Pública não é dado, de forma arbitrária, sem qualquer respaldo, revogar um ato que venha a ferir direitos e causar danos a terceiros, sob a justificativa de preservação de suposto interesse público. Assim, por exemplo, não pode a Administração conceder ao particular uma licença para construir e posteriormente revogá-la, alegando a prevalência do interesse público. O interesse da coletividade deve ser visto, assim, na devida conta, ou seja, na análise do caso concreto e nos limites da lei.

Caso a revogação do ato extrapole os limites, e nesses termos, venha a causar danos ao particular, a ele assiste o direito à indenização, decorrência da responsabilidade extracontratual do Estado. Porém, essa não é a regra, pois a revogação, quando legítima, ou seja, quando atende a todos os requisitos legais, não gera o direito à indenização.

Por isso, justamente para evitar um poder revogatório amplamente discricionário que dê margem a arbitrariedades por parte da Administração Pública, é que se têm os limites ao poder de revogar estabelecidos em lei, bem como a noção de interesse público será sempre contemplada no ordenamento jurídico. Assim, somente será lícito à Administração revogar um ato administrativo que afete direitos de terceiros se respeitados esses limites e tendo em vista o interesse público e não o seu interesse próprio.

Conclusão

O ato da Administração Pública que revoga um ato por ela anteriormente expedido somente é legítimo se realizado com vistas ao interesse público, pois, parte de um juízo discricionário do administrador, que decide que a manutenção de determinado ato administrativo, até então válido, passou a ser inoportuna ou inconveniente. Por isso, o poder de revogar encontra série de limitações previstas em lei, expressamente ou não, entre elas o próprio interesse público Pode-se considerar, portanto, que o interesse público é

princípio inafastável que norteia a revogação de um ato administrativo, caso contrário haveria margem para arbitrariedades na utilização do poder de revogar e consequentemente violações aos direitos de terceiros de boa-fé. Conclui-se, assim, que o juízo de oportunidade e conveniência do qual se origina o ato revogatório deve ser considerado pela Administração em cada caso concreto e nunca dissociado da observância de uma adequada compreensão da noção de interesse público, bem como dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico para tanto.

1. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.406.

Referências Bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Curso de Direito Administrativo. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002

SUNDFELD, Carlos Ari. Discricionariedade e Revogação do Ato Administrativo. Revisa de Direito Público. São Paulo, v. 79, p.132-138, 1986.

* Advogada especializada em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Disponível em:

http://www.wiki-iuspedia.com.br/article.php?story=20080107151120668 .

Acesso em: 03 abr. 2008.