



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

As Consequências Jurídicas da Revogação e da Invalidação do Ato Administrativo

Antonio Vital da Silva Filho

Rio de Janeiro  
2016

ANTONIO VITAL DA SILVA FILHO

As Consequências Jurídicas da Revogação e da Invalidação do Ato Administrativo

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, em Direito Administrativo.

Professora Orientadora:  
Maria Carolina Cancellata de Amorim

Rio de Janeiro

2016

## AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA REVOGAÇÃO E DA INVALIDAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Antonio Vital da Silva Filho

Graduado em Direito pela Faculdade de  
Direito de Anápolis - Goiás. Advogado.

**Resumo:** O presente artigo faz um recorte em três tópicos pertinentes ao Ato Administrativo. Ocupa-se da Competência, requisito ou elemento constitutivo da legalidade do ato administrativo e da sua invalidação, pois uma vez estando aquele requisito viciado, opta-se pela retirada do ato. Por fim, a convalidação, instituto ligado à sua restauração.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Atos Administrativos. Revogação. Invalidez.

**Sumário:** Introdução. 1. Fundamento da revogação. 1.1. Atos gerais e especiais. 1.2. Efeitos da revogação. 2. Conceito de ilegitimidade ou ilegalidade. 3. Anulação e suas consequências. Conclusão.Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo científico mostra as consequências jurídicas em que a revogação e a anulação dos atos administrativos declarados pela Administração ou pelo Poder Judiciário, constituem tema de alto interesse para todas as entidades estatais, razão pela qual cabem as breves considerações que alinhamos sobre a matéria. Baseia-se, portanto, em razões de ilegitimidade ou ilegalidade. Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo o quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa

A anulação, que é o ato responsável pela retirada de um ato administrativo ilegal, tem como fundamento a manutenção da legalidade, devendo operar seus efeitos de tal forma a atingir o ato ilegal, a partir do momento de sua edição. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em sua própria origem, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeitos *ex tunc* )

A anulação pode ser feita tanto pelo Poder Judiciário, como pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, de acordo com entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que ambos cabe, em determinadas circunstâncias, desfazer os que se revelarem inadequados aos fins visados pelo poder público ou contrários às normas legais que os regem.

Para ser feita pelo Poder Judiciário, a anulação depende de provocação do interessado tendo em vista que a atuação do Poder Judiciário, diferentemente do que ocorre com a atuação administrativa, pauta-se pelo Princípio da Demanda- iniciativa da parte -, que pode utilizar-se quer das ações ordinárias, quer dos remédios constitucionais de controle da administração (mandado de segurança. Ação popular etc.).

O conceito de ilegalidade ou ilegitimidade, para fins de anulação do ato administrativo, não se restringe somente à violação frontal da lei; pois abrange não só a clara e direta infringência do texto legal, como também o abuso, por excesso ou desvio de poder, ou por negação aos princípios gerais do direito.

Nos atos nulos, quando da anulação, não vincula as partes, mas pode produzir efeitos válidos em relação a terceiros de boa-fé, bem como efeitos patrimoniais pretéritos concernentes ao administrado que foi parte na relação jurídica, quando forem necessários, para evitar enriquecimento sem causa da Administração e dano injusto ao administrado, se estava de boa-fé e não concorreu para o vício do ato.

Não se admite a resistência contra “atos que poderão vir a ser declarados inválidos”, mesmo porque, até a sua invalidação, são presumidamente válidos, representando a resistência um elemento de perturbação da ordem e da paz social, sendo, por isso, ilegítima. Quanto aos efeitos, se o ato ilegal for restritivo de direitos, a anulação, produz efeitos *ex tunc*; se ampliativo de direitos, o efeito é *ex nunc*. Esses atos não admitem convalidação e devem

ser anulados. Somente os efeitos, que atingem terceiros, é que devem ser respeitados pela administração.

Torna-se mais fácil entendermos os motivos pelos quais os atos administrativos viciados devem ser anulados quando percebemos que tais vícios atingirão um dos requisitos de validade dos ditos atos. Como sabemos, esses requisitos são a competência ou sujeito, a finalidade, a forma, o motivo ou causa e o objeto ou conteúdo

### **1. Fundamento da revogação**

A revogação e a anulação dos atos administrativos constituem tema de alto interesse para todas as entidades estatais, razão pela qual cabem as breves considerações que alinhamos sobre a matéria.

Quando o ato administrativo é praticado contrário às disposições legais, o mesmo se torna inválido, pois, ao ser elaborado, traz consigo a carência de legalidade, ou seja, defeitos jurídicos. E, à luz do princípio da busca da verdade real, da legalidade, não pode-se deixar permanecer tais vícios ou defeitos, devendo ser dessa maneira extinto na sua criação.

Diogenes Gasparini<sup>1</sup> conceitua a invalidação “como sendo a retirada retroativa, parcial ou total, de um ato administrativo, praticado em desconformidade com o ordenamento jurídico, por outro ato administrativo”.

Menciona Di Pietro<sup>2</sup>:

A invalidação pode ser feita pela Administração Pública, com base no seu poder de autotutela sobre os próprios atos, independentemente de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância. O aspecto que se discute é quanto ao caráter vinculado ou discricionário da anulação. Indaga-se diante de uma legalidade, a Administração está obrigada a anular o ato ou tem apenas a faculdade de fazê-lo. E

---

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 5. ed. ver. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 109.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 190.

como não poderia deixar de ser, há os que defendem o dever de anular pautando-se no princípio da legalidade, e os que defendem a faculdade de anular pautando-se no princípio da predominância do interesse público sobre o particular.

Tal poder da Administração Pública não é absoluto. Para a invalidação ser legal, o ato invalidando deve ser ilegal, ou seja, tem que ter causado um dano à Administração Pública, ou a terceiro, não podendo ser convalidável e não ter sido apresentado em outra esfera de competência para a prática de mesmo ato.

A invalidação exige o devido procedimento administrativo e a garantia ao beneficiário que foi de certa maneira prejudicado, ao amparo do princípio do contraditório e da ampla defesa, por força do artigo 5º, LV, da CRFB.

Nota-se que no Direito Administrativo só há uma espécie de ato administrativo inválido: o chamado de ato nulo<sup>3</sup>, movido pelo princípio da legalidade, diferentemente do Direito Privado que estão postos como atos nulos e atos anuláveis<sup>4</sup>. Mas essa posição não é pacífica<sup>1</sup>.

Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, conceitua: Revogação é a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração, por não mais lhe convir a sua existência. Toda revogação pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal e inoperante, não ensejará revogação, mas sim anulação, como veremos adiante.

A competência para a realização da revogação deve ser atual, é dizer, deve estar vigente no momento em que se pretende editar o ato de força revogatória. Também deve ser contínua, sentido, ensinou Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, coincidindo com o pensamento de Alessi: A faculdade de revogar está fundada no poder genérico de agir de dado órgão da

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 156.

<sup>4</sup>DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. ver. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>5</sup>MEIRELLES, op. cit., 2012, p. 205.

Administração Pública. Mas só se encontra onde existe a prerrogativa de modificar ulteriormente a relação jurídica oriunda do ato anterior. Por fim, a competência para revogação de atos administrativos é discricionária, significa dizer que o administrador tem liberdade para decidir se revoga ou não o ato, seguindo um juízo de valor quanto à conveniência e oportunidade para praticá-lo.

Em resumo, o fundamento do poder de revogar é a competência que permite ao agente dispor, discricionariamente, sobre a mesma situação que já fora objeto de ato administrativo anterior.

Existe também a hipótese de revogação do ato revogador, isto é, quando um terceiro provimento elimina a supressão estabelecida por um segundo ato, que revogou o primeiro. Assim, tem-se um primeiro ato “A” que foi revogado por um segundo ato “B” que, futuramente, também será revogado por um novo ato, o “C”. A discussão é quanto à possibilidade de efeitos reprecursorios.

Deve-se ressaltar que a revogação é um ato de caráter definitivo, ou seja, exaure-se tão logo atinge o seu objetivo, que consiste em fazer cessar a eficácia do ato revogado. Assim com o ato revogador, o ato revogado desaparece do mundo jurídico, não podendo simplesmente ressurgir das “trevas” e voltar a produzir efeitos.

Ratificando o pensamento, ensina Diógenes Gasparini<sup>6</sup> que só a revogação não terá efeito de reprecursorios o ato revogado, já que a isso se opõe o art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil que, apesar de destinada às leis revogadas e revogadoras, também deve ser aplicada aos atos administrativos, tendo em vista que o raciocínio é o mesmo. Desse modo, quando o administrador desejar que o primeiro ato revogado volte a produzir efeitos, deve definir expressamente sua vontade, não se admitindo o retorno de forma automática.

---

<sup>6</sup>GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 102.

Entretanto, nesse caso, retornando ato “A” à produção de efeitos, é como se um novo ato estivesse surgindo e, com isso, só passa a produzir efeitos a partir de seu surgimento.

Em Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>7</sup>, encontra-se ensinamento em sentido contrário, visto que, para o autor, o único sentido do terceiro ato é reconstituir os efeitos que resultaram do primeiro. É dizer: está implícito no ato de revogação o alcance de reprecipitar a situação original. Todavia, o retorno do primeiro ato só acontece daí para a frente, haja vista a ausência de efeito retroativo, já que a revogação só vai recriar o que estava extinto a partir da última revogação. Ao negar essa consequência, o ato fica sem sentido, pois seria contestar o que fora pretendido com a sua edição.

Quanto ao limite temporal para o exercício do poder de revogar, não há previsão de prazo, podendo a Administração, em tese, fazê-lo a qualquer tempo. Contudo, para a manutenção da segurança jurídica, há limites materiais, definidos conforme o conteúdo do ato administrativo.

A revogação se funda no poder discricionário de que dispõe a Administração para rever sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos. Essa faculdade revogadora é contemporaneamente reconhecida e atribuída ao Poder Público, como implícita na função administrativa. É, a nosso ver, uma justiça interna, através da qual a Administração ajuíza a conveniência, oportunidade e razoabilidade de seus próprios atos, para mantê-los – ou invalidá-los segundo as exigências do interesse público.

Em princípio todo ato administrativo é revogável, mas motivos óbvios de interesse na estabilidade das relações jurídicas e de respeito aos direitos adquiridos pelos particulares afetados pelas atividades do Poder Público, impõem certos limites e restrições a essa faculdade da Administração.

---

<sup>7</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 448.

### **1.1. Atos Gerais e Especiais**

Neste ponto é de se lembrar que os atos administrativos podem ser gerais ou regulamentares (regulamento, regimentos, instruções etc.) . Quanto aos primeiros são, por natureza, revogáveis a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias, desde que a Administração respeite os seus efeitos produzidos até o momento da invalidação. E compreende-se que assim seja, porque estes atos (gerais ou regulamentares) têm missão normativa ou ordinatória assemelhada á da lei, não objetivando situações pessoais. Por isso mesmo, não geram normalmente direitos subjetivos individuais á sua manutenção, razão pela qual os particulares não podem opor-se á sua revogação, desde que sejam mantidos os efeitos já produzidos pelo ato.

Quanto aos atos administrativos especiais ou individuais são também, em tese, revogáveis, desde que seus efeitos se revelem inconvenientes ou contrários ao interesse público, mas ocorre que esses atos se podem tornar definitivos e irrevogáveis desde a sua origem ou adquirir esse caráter por circunstâncias supervenientes á sua emissão. E tais são os que geram direitos subjetivos para o destinatário. Os que exaurem desde logo os seus efeitos, e os que transpõem os prazos dos recursos internos, levando a Administração a decair do poder de modificá-los ou revogá-los. Ocorrendo qualquer dessas hipóteses, o ato administrativo se torna irrevogável, como tem entendido pacificamente a jurisprudência.

### **1.2. Efeitos da revogação**

Em qualquer dessas hipóteses, porém, consideram-se válidos os efeitos produzidos pelo ato revogado até o momento da revogação, quer quanto ás partes, quer em relação a terceiros sujeitos aos seus efeitos reflexos.

“A revogação – ensina Seabra Fagundes – opera da data em diante (ex nunc). Os efeitos que procederam, esses permanecem de pé. O ato revogado, havendo revestido todos os

requisitos legais, nada justificaria negar-lhe efeitos operados ao tempo de sua vigência (in Revista de Direito Administrativo, vol. 3/7).

Desde que a Administração possa revogar o ato inconveniente – por não ter gerado, ainda, direitos subjetivos para o destinatário; ou por não ser definitivo; ou por se tratar de ato precário a sua invalidação não obrigará o Poder Público a indenizar quaisquer prejuízos futuros que a revogação eventualmente ocasione, porque a obrigação da Administração é, apenas, a de manter os efeitos passados do ato revogado.

Quid Juris se um ato definitivo e irrevogável se tornar inconveniente ao interesse público? A nosso ver, a situação só poderá ser solucionada pela cassação do ato, mediante indenização completa dos prejuízos suportados pelo seu beneficiário. Isto porque, se de um lado não pode o particular manter situações prejudiciais ao interesse público, de outro não é lícito ao Poder Público suprimir direitos e vantagens individuais adquiridos legitimamente pelo particular. Essa situação se patenteia muito comumente na prática, quando, após a expedição de uma licença para construir, resolve a Prefeitura alargar a via pública ou realizar qualquer modificação no traçado urbano, que impeça a construção nos moldes aprovados. Neste caso, poderá e deverá ser cassada a licença regularmente expedida, para impedir a edificação desconforme com os planos urbanísticos da municipalidade, mas terá o particular direito à composição de todos os danos decorrentes do desfazimento do ato administrativo de que era legítimo beneficiário. E esta composição patrimonial se fará, ou por via expropriatória ou por via indenizatória comum, conforme o caso ocorrente.

## **2. Conceito de ilegitimidade ou ilegalidade**

### **Invalidação**

Quanto à terminologia, há muita divergência doutrinária. Alguns estudiosos utilizam o termo “invalidação” para caracterizar os atos administrativos que gozam de qualquer

desconformidade com as normas reguladoras, admitindo esse termo como sinônimo de anulação, enquanto outros utilizam invalidação como sinônimo de extinção de atos administrativos, como gênero do qual a anulação é uma espécie. Para este trabalho, adota-se invalidação para caracterizar os atos que gozam de qualquer desconformidade, e anulação para identificar o ato administrativo que tem o poder de retirar outro ato do ordenamento jurídico.

### Formas de Invalidação

A doutrina brasileira é bastante divergente quando se fala em formas de invalidação dos atos administrativos, isto é, quanto à possibilidade dos atos administrativos serem válidos, nulos anuláveis, inexistentes e até irregulares.

Para alguns doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles,<sup>8</sup> os atos administrativos só podem ser válidos quando preenchem todos os requisitos da lei, e quando possuem alguma ilegalidade.

Segundo Seabra Fagundes<sup>9</sup> os atos inválidos, porque possuem algum defeito, podem ser divididos em atos nulos, anuláveis e irregulares. Todavia, esse autor não aceita a dicotomia de nulos e anuláveis prevista pelo Código Civil, defendendo institutos novos que não representam corrente majoritária no Brasil.

Para outra parte da doutrina, citem-se Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>10</sup> e Marcos Bernardes de Mello<sup>11</sup>, que consideram os atos administrativos válidos quando preenchem todos os requisitos; nulos, quando contam com um defeito incorrigível, e anuláveis quando

---

<sup>8</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 37. ed. São Paulo: Malheiros. 2012, p.169-170 e seguintes.

<sup>9</sup>FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1957, p. 60.

<sup>10</sup>MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: RT, 179, p. 576.

<sup>11</sup>MELLO, Marcus Bernardes. *Teoria do Fato Jurídico-Plano da Validade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2008, p. 5.

possuem um defeito que pode ser consertado, admitindo a convalidação. Para essa corrente, aplica-se ao Direito Administrativo a tradicional distinção entre atos nulos e atos anuláveis.

Encontra-se, ainda uma quarta posição, assentada inclusive neste trabalho, defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup>. Segundo o autor, os atos administrativos inválidos podem ser divididos em atos inexistentes, atos nulos e atos anuláveis, além de admitir a possibilidade de atos irregulares (ficam fora do conceito de inválido).

Anulação – Anulação é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de legitimidade ou legalidade, diversamente da que se funda em motivos de conveniência ou oportunidade, e por isso mesmo é privativa da Administração.

Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo o quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Se o não fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegitimidade do ato e declare a sua invalidade através da anulação.

O conceito de ilegitimidade ou ilegalidade, para fins de anulação do ato administrativo não se restringe somente à violação frontal da lei. Abrange, não só a clara infringência do texto legal, como também o excesso, o abuso ou o desvio de poder . Em qualquer dessas hipóteses, quer ocorra atentado à norma jurídica, quer ocorra inobservância velada da lei ou do regulamento, por desvio de seus fins, o ato administrativo padece de vício de ilegitimidade e se torna passível de invalidação pela própria Administração ou pelo Judiciário, por meio de anulação.

---

<sup>12</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2012 , p. 463.

A ilegitimidade, como toda fraude à lei, vem quase sempre dissimulada sob as vestes da legalidade. Em tais casos é preciso que a Administração ou o Judiciário desçam ao exame dos motivos, dissequem os fatos e vasculhem as provas que deram origem à prática do ato inquinado de nulidade. Não vai nessa atitude qualquer exame de mérito administrativo, por que não se aprecia a conveniência, a oportunidade ou a justiça do ato impugnado, mas unicamente a sua conformação, formal e ideológica com a lei em sentido amplo, isto é, com todos os preceitos normativos que condicionam a atividade pública.

Firmado que a anulação do ato administrativo só pode ter por fundamento a sua ilegitimidade ou ilegalidade, isto é, a sua invalidade substancial e insanável por infringência clara ou dissimulada das normas e princípios legais que regem a atividade do Poder Público, vejamos quais são os efeitos do pronunciamento de invalidade de tais atos, quer emane da própria Administração, quer provenha do Poder Judiciário.

Com base na teoria e na legislação que tratam da revogação e da invalidade dos atos administrativos, podemos julgar que os atos administrativos vinculados não podem ser revogados a partir de critério de oportunidade e conveniência; pois é comum que, após sua edição, um ato produzido regularmente venha a tornar-se desnecessário ou mesmo contrário ao interesse público. Tal situação autoriza a Administração a revogá-lo.

A revogação é ato discricionário, tem como pressuposto um ato válido também praticado no exercício do poder discricionário. Se o ato é vinculado, ou seja, tem todos seus elementos constitutivos minuciosamente descritos em lei, não cabe falar em revogação, já que a Administração não pode desconstituir discricionariamente um ato que praticou vinculadamente. Por exemplo, se a Administração concede a um particular licença para o exercício de determinada atividade, como a de taxista, não poderá posteriormente revogar a licença por considerar não ser mais conveniente ou oportuna a sua manutenção.

A licença é outorgada a partir da verificação do preenchimento pelo particular das condições determinadas em lei. Uma vez positiva tal verificação, limita-se a Administração a emitir a licença correspondente. Dessa forma, impossível o posterior desfazimento do ato por razões de conveniência e oportunidade, já que não há aqui lugar para tal análise de mérito.

O enunciado corresponde exatamente ao teor da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal: “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 motivos de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. A súmula, ao declarar que em todos os casos fica ressalvada a apreciação judicial, poderia dar a entender ao leitor desavisado que o Judiciário é competente para analisar também a conveniência e a oportunidade dos atos oriundos da Administração.

Não é esse o sentido da ressalva, que apenas quis deixar claro que o Judiciário é competente para apreciar todos os atos da Administração, e não apenas aqueles originários do poder vinculado. Apenas lhe é vedado analisar o mérito dos atos discricionários.

O ato administrativo pode ser invalidado sempre que a matéria de fato ou de direito em que se fundamentar o ato for materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; pois o motivo é a situação de fato ou de direito que autoriza ( nos atos discricionários) ou determina ( nos atos vinculados ) a prática do ato administrativo. Com ele, não se confunde a motivação, que consiste justamente na exposição dos motivos que levaram à prática do ato. A motivação dos atos administrativos constitui a regra geral, tanto para os atos vinculados como para os discricionários.

A necessidade de motivação da imensa maioria dos atos administrativos alicerça a teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a validade do ato administrativo vincula-se necessariamente aos motivos indicados como seu fundamento, de forma que , sendo estes

inexistentes, falsos ou inadequados ao fim pretendido, a consequência inarredável será a declaração da nulidade do ato.

Tal teoria aplica-se tanto aos atos vinculados como aos discricionários.

Quanto aos primeiros, não há dúvida, pois, como eles só têm lugar quando ocorrido o motivo previsto em lei, e, como entende a doutrina que todos os atos vinculados devem ser motivados, segue-se necessariamente que, sempre que o ato não for praticado pelo motivo declarado, motivo este que é taxativamente determinado em lei, deve o mesmo ser de anulação.

Quanto aos atos discricionários, temos que levar em consideração o fato de que a autoridade administrativa pode valorar, dentro da margem legal, os motivos para sua atuação. Quando for obrigada a declarar tais motivos, ou quando optar pela sua explicação, apesar de não obrigada a tanto, a validade do ato também se subordina à existência e a legitimidade dos motivos declarados.

Em caso contrário, quando o ato prescinde de motivação para sua validade e o agente opta por não realizá-la, não tem aplicabilidade a sobredita teoria. O ato até poderá vir a ser anulado por vício em seu motivo, mas não o será, nesse caso, mediante a aplicação da teoria dos motivos determinantes, a qual pressupõe necessariamente a declaração por escrito dos motivos que embasaram a realização do ato administrativo.

Discussão doutrinária antiga e que não diminuiu até hoje de intensidade é a que diz respeito à existência de atos anuláveis no Direito Administrativo.

A doutrina tradicional defende a teoria monista, a qual considera que qualquer espécie de vício do ato administrativo leva necessariamente à sua invalidação, ou seja ao seu

desfazimento com efeitos retroativos. Por essa teoria só haveria um destino possível para os atos administrativos ilegais: sua anulação.

Outra parcela da doutrina adota a teoria dualista, entendendo que os atos administrativos podem ser nulos ou anuláveis, conforme a gravidade do vício.

Os vícios mais graves do ato acarretam necessariamente sua anulação; os menos graves tornam o ato meramente anulável. Neste último caso, passado o prazo para o interessado requerer sua anulação, torna-se o ato convalidado, ou seja, escoimado de quaisquer vícios anteriormente existentes.

A Lei nº 9.784/1999, que disciplinou o processo administrativo na Administração Federal, filiou-se à teoria dualista, prevendo expressamente duas hipóteses de convalidação de atos administrativos. Como atos passíveis de convalidação são atos anuláveis, podemos concluir que, ao menos em nível legislativo federal, a teoria monista está superada. As duas hipóteses previstas na Lei nº 9.784/99 são as seguintes:

- 1) Os atos viciados favoráveis ao administrado, que só podem ser anulados pela Administração dentro do prazo decadencial de cinco anos. Ultrapassado esse prazo,
- 2) considera-se convalidado o ato e definitivos seus efeitos, salvo comprovada má-fé do administrado. É hipótese de convalidação tácita.
- 3) Quando o ato for portador de “defeitos sanáveis” que não resultarem em prejuízo para o interesse público ou para terceiros, a Administração pode convalidá-lo. Esse caso é de convalidação expressa, uma vez que a Administração, discricionariamente, manifesta-se expressamente quanto à convalidação do ato viciado.

Com relação a essa segunda hipótese, a doutrina elenca os “defeitos sanáveis” dos atos administrativos, a partir da análise de seus diferentes elementos de validade (competência,

finalidade, forma , motivo e objeto ). Podemos resumir as conclusões doutrinárias dominantes da seguinte forma:

- competência: o vício de competência admite convalidação, salvo nos casos de competência exclusiva. A competência por matéria é sempre exclusiva e , portanto, jamais admite convalidação;
- finalidade: corresponde ao escopo do agente com a prática do ato e , como tal, não admite convalidação;
- forma: o motivo existiu ou não existiu no momento de realização do ato, não sendo aceitável, logicamente, a possibilidade de seu surgimento em momento posterior. Logo, também não admite convalidação;
- objeto: se o conteúdo do ato for ilegal, não poderá passar a ser legal, não sendo passível sua convalidação. O objeto do ato de invalidação é, corriqueiramente, um ato administrativo ilegal e eficaz, de natureza abstrata ou concreta. No que tange o ato administrativo ilegal, eficaz e abstrato, a invalidação desfaz o ato, pois o que se pretende é eliminar essa fonte duradoura de efeitos jurídicos.

Tratando-se de ato administrativo ilegal, eficaz e concreto, como é o caso de ato de majoração de tarifa de transporte coletivo, a invalidação extingue os efeitos produzidos, pois o ato que a majorou, por ter cumprido seu objetivo, não mais existe. O objeto também pode ser um ato administrativo ilegal e ineficaz, porque a partir do momento que o ato não produz qualquer efeito a invalidação desfaz o ato, podendo ser ele abstrato, ou concreto.

“a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo”.<sup>13</sup>

Se os atos administrativos afrontam o ordenamento jurídico e, por essa razão, são tidos como inválidos, não há que se falar em convalidação (supressão retroativa da ilegalidade de

---

<sup>13</sup>BRASIL. art.2º, § único da Lei n. 4.717, de 26 de junho de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br_03/leis/14717.htm). Acesso em :03 out.2016.

um ato administrativo). Não se pode convalidar o que *de per si* é inválido. O que pode-se admitir é a correção de pequenas irregularidades, que não validam a invalidade. Como exemplo podemos citar os vícios gráficos (troca de letras e números). Para os que admitem a anulabilidade podem falar em convalidação.

Muitos doutrinadores administrativistas consideram o instituto da convalidação uma atitude afrontosa para com o princípio da legalidade, partindo da premissa de que “se a prática de ato administrativo não obedeceu rigorosamente todos os regramentos exigidos em lei, não haveria como o mesmo subsistir”.

Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>14</sup>, citado por Alessandra Kitani, estabelece que “só pode haver convalidação quando o ato possa ser produzido validamente no presente. Importa que o vício não seja de molde a impedir reprodução válida do ato”.

Marcus Bittencourt<sup>15</sup>, explana que a convalidação “é uma segunda chance dada ao ato administrativo que já nasceu viciado, terá uma nova vida, desde que, arremata ele, seja sanável”. Faz parte da corrente doutrinária de que a Lei 7.784/99 veio para corrigir um ato que seria condenado à uma invalidação.

À convalidação devem acompanhar os efeitos (*ex-tunc*) sem prejuízo de terceiros, posto que ela ocorre como uma correção e supre o vício daquele ato desde a sua criação. Vali ressaltar, porém, que a possibilidade da convalidação, dá-se, tão somente se os vícios de legalidade estiverem presentes nos requisitos de competência ou forma, caso contrário, a sorte do ato será a anulação.

Vistos os elementos do ato administrativo que representam “defeitos sanáveis”, devemos salientar novamente que a distinção só se aplica à hipótese de convalidação expressa. No caso de convalidação tácita, que se verifica quanto aos atos benéficos para o administrado, uma vez

---

<sup>14</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 417.

<sup>15</sup>BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. Manual de Administrativo. 6. ed. Belo Horizonte: Editora Forum. 2015. p.100.

ultrapassado o período de cinco anos sem manifestação da Administração, consideram-se sanados todos os vícios do ato, seja qual for sua natureza, salvo em caso de má-fé. Diante de todo o exposto observe e analise a seguinte situação hipotética:

Uma autoridade administrativa despachou em um procedimento administrativo, concedendo determinada vantagem a um servidor. Pouco depois, no entanto, reexaminando os autos, constatou que as circunstâncias de fato motivadoras de sua decisão na verdade não existiam, de maneira que houvera erro de sua parte ao conceder a vantagem. Em consequência, a autoridade tornou sem efeito o despacho e proferiu outro, indeferindo o pleito do agente público. Nessa situação, o segundo despacho constitui, juridicamente, revogação do primeiro? É lógico que não; pois uma autoridade que concede determinada vantagem a um servidor com base em pressuposto de fato inexistente pratica ato ilegal, o qual deve ser anulado por ela própria ou pela autoridade a quem incumbe sua revisão. O desfazimento do ato deve-se a questões de legalidade, e não de mérito, logo, é caso de anulação e não de revogação.

No caso, a própria autoridade que efetuou o primeiro despacho, no qual deferiu o pleito do servidor, veio a apurar posteriormente que não há o motivo alegado para a concessão da vantagem. Ciente desse fato, deve agir de ofício, anulando o ato e desfazendo com eficácia retroativa os efeitos dele originários.

### **3. Anulação e suas Consequências**

O fundamento para a anulação de um ato administrativo é a existência de uma ilegalidade, o que viola o dever de obediência à lei, ofendendo o próprio princípio constitucional da legalidade.

O sujeito ativo da anulação pode ser tanto a Administração Pública quanto o Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal há muito editou as conhecidas Súmulas 346 e 473 que estipulam, respectivamente: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus

próprios atos” e “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Como lecionou o mestre Hely Lopes Meirelles, não se trata de um poder no sentido de faculdade, mas de um poder-dever.

Os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras do ato anulado. E assim é porque o ato nulo (ou inexistente) não gera direitos ou obrigações para as partes; não cria situações jurídicas definitivas; e não admite convalidação .

Reconhecida e declarada a nulidade do ato, pela Administração ou pelo Judiciário, o pronunciamento de invalidade opera *ex tunc*, desfazendo todos os vínculos entre as partes obrigando-as à reposição das coisas no *statu quo ante*, como consequência natural e lógica da decisão anulatória. Essa regra, porém, é de ser atenuada e excepcionada para com os terceiros de boa-fé alcançados pelos efeitos incidentes do ato anulado, uma vez que estão amparados pela presunção de legitimidade que acompanha toda atividade da Administração Pública. Mas, ainda aqui é necessário que se tomem os conceitos de parte e de terceiro no sentido próprio e específico do Direito Administrativo, isto é, de beneficiário direto ou partícipe do ato (parte), e de estranho ao seu objeto e à sua formação, mas sujeito aos seus efeitos reflexos (terceiro). Assim, por exemplo, quando anulada uma nomeação de funcionário, deverá ele repor os vencimentos percebidos ilegalmente, mas permanecem válidos os atos por ele praticados no desempenho de suas atribuições funcionais, porque os destinatários de tais atos são terceiros em relação ao ato nulo. O mesmo ocorre quando um suplente é convocado ilegalmente para integrar uma corporação legislativa, e posteriormente vem a ser anulada a sua convocação: perde ele as vantagens pessoais do exercício da legislatura, mas permanecem

válidas as leis e resoluções de cuja votação participou, ainda que o seu voto tenha sido decisivo nas deliberações do plenário.

A anulação consiste em um ato administrativo que tem o poder de supressão de outro ato ou da relação jurídica dele nascida, por haver sido produzido em desconformidade com a ordem jurídica, tratando-se de ato ilegítimo ou ilegal.

O fundamento para a anulação de um ato administrativo é a existência de uma ilegalidade, o que viola o dever de obediência à lei, ofendendo o próprio princípio constitucional da legalidade.

A possibilidade de a Administração revisar seus próprios atos representa exercício do princípio da autotutela e também está prevista na art. 53 da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre procedimento administrativo.

Importante ressaltar que, sendo a anulação um ato administrativo de processo administrativo prévio, realizado conforme o modelo constitucional, isto é, com obediência aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Tal exigência ganha ainda mais relevância quando o ato a ser retirado atinge a órbita de interesse de outrem, devendo esse ter direito de participar de tal construção. Assim é hoje a orientação dos Tribunais Superiores e da Suprema Corte<sup>16</sup>.

Inclusive, a matéria foi reconhecida pelo STF como de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 594.296<sup>17</sup>, não tendo, até o fechamento dessa edição, o julgamento de mérito.

---

<sup>16</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. AI n. 710085 AgR/SP, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em < <http://stf.jus.br> >. Acesso em: 06 out. 2016.

<sup>17</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 594296 RG/MG. Relator: Ministro Menezes Direito. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br> >. Acesso em:06 out. 2016.

Excepcionalmente, essa exigência de processo não se apresenta. Já reconheceu o STF que, quando a declaração de nulidade decorre de decisão judicial, estando o Administrador em seu estrito cumprimento, não há necessidade de instauração de processo.

**EMENTA: RECLAMAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 518/TO. CONCESSÃO DE PONTOS AOS DETENTORES DO TÍTULO DE “PIONEIROS DO TOCANTINS”. ANULAÇÃO DO CONCURSO PÚBLICO POR DECISÃO JUDICIAL. DESNECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO PARA EXONERAÇÃO DOS APROVADOS.** 1. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 598/TO acarretou A nulidade de todo o certame e, conseqüentemente, dos atos administrativos que dele Decorrem. 2. O estrito cumprimento da decisão proferida por este Supremo Tribunal Federal torna desnecessária a instauração de processo administrativo prévio à Exoneração dos candidatos aprovados.3. Reclamação julgada procedente (Rcl 581/TO, STF- Tribunal Pleno, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia, julgamento 20.05.2009, DJe 18.06.2009.

Para a anulação, há previsão em lei quanto ao limite temporal, ao contrário do que ocorre na revogação, que só tem limite material.

A Lei nº 9784/99 estabelece, em seu art.54, que: “O direito Administrativo de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Ressalte-se que esse prazo é decadencial<sup>18</sup>. Sendo assim, passados os cinco anos, a Administração perderá o direito de anular o ato ilegal, devendo, se for o caso, recorrer à via judicial, que poderá fazê-lo a qualquer tempo, considerando que o ato nulo não produz efeito algum e não admite convalidação. Considera-se exercício do direito anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 677719/RS. Relator: Ministro Gilson Dipp. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br> > Disponível em: 06 out. 2016.

Encontra-se certa divergência doutrinária quanto à natureza desse prazo, já que alguns defendem ser decadencial, enquanto outros, prescricional. A corrente majoritária, utilizando como fundamento o regime do Código Civil, adota o instituto da decadência.

O tratamento das questões relativa à invalidação ( anulação ) dos atos administrativos baseia-se, normalmente, nos clássicos ensinamentos de *Hely L. Meirelles*<sup>19</sup> e corresponde a corrente tradicional sobre o tema, razão pela qual a mantivemos aqui, inicialmente.

Todavia, modernamente, muito se discute sobre esse posicionamento, razão pela qual, se faz necessário um maior aprofundamento sobre o tema da nulidade dos atos Administrativos, quer pelas mudanças nos paradigmas informadores do Direito Administrativo, decorrentes mesmo da evolução dessa cadeira jurídica, quer pela própria necessidade de adequar-se os postulados básicos do direito público à nova realidade constitucional e legal atual.

## CONCLUSÃO

Finalmente, duas observações se impõem em tema de anulação de ato administrativo : a primeira, é a de que os efeitos da anulação são idênticos para os atos nulos como para os chamados atos inexistentes; a segunda, é a de que em Direito Público não há lugar para os atos anuláveis. Isto porque a nulidade ( absoluta ) e a anulabilidade ( relativa ) assentam, respectivamente, na ocorrência do interesse privado e do interesse público na manutenção ou eliminação do ato irregular. Quando o ato é de exclusivo interesse dos particulares - o que só ocorre no Direito Privado - embora ilegítimo ou ilegal, pode ser mantido ou invalidado segundo o desejo das partes; quando é de interesse público - e tais são todos os atos administrativos - a sua legalidade se impõe como condição de validade e eficácia do ato, não se admitindo o arbítrio dos interessados para a sua manutenção ou invalidação, porque isto ofenderia a exigência de legitimidade da atuação pública. O ato administrativo é legal ou ilegal; é válido ou inválido. Jamais poderá ser legal ou meio legal; válido ou meio válido,

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Invalidação e revogação do ato administrativo*, 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 204.

como ocorreria se admitisse a nulidade relativa ou anulabilidade, como pretendem alguns autores que transplantam teorias do Direito Privado para o Direito Público sem meditar na sua inadequação aos princípios específicos da atividade estatal. Como vimos, o ato administrativo é toda manifestação unilateral cujo fim é o interesse público, já que a sua competência emana do próprio poder da administração pública ou de particulares que exercem prerrogativas públicas, seja por delegações ou concessionárias de serviços públicos.

Os atos eivados de vícios, embora publicados, devem ser cumpridos em respeito ao Princípio da Presunção de Legitimidade até que ocorra o seu desfazimento. Vimos que as principais formas de extinção do ato administrativo são: anulação, revogação e cassação; embora existam outros tipos.

Anulação é caracterizada pelo vício que diz respeito a legalidade ou legitimidade (sanável ou não) e nunca por mera questão de mérito. Vimos que hoje os atos consideráveis insanáveis os administradores devem ser anulados, já os sanáveis podendo ser anuláveis ou co-validados desde que não acarretem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiro.

Já a revogação trata-se de um ato discricionário por parte do administrado em que o critério de desfazimento é por questões de inconveniência e importunidade. Há também atos insuscetíveis de revogação, como exemplo: os atos consumados; atos vinculados dentre outros. Vimos também, que alguns atos, inclusive, não chegam nem a produzir seus efeitos, porque a Administração ou o Poder Judiciário os fulminou, ou porque os seus beneficiários os recusam.

Entretanto, de todas as hipóteses, as mais relevantes são a revogação e a anulação, as quais foram tratadas com mais acuidade. Destacamos o critério do sujeito na diferenciação da revogação e da invalidação dos atos administrativos, com enfoque de que na primeira somente é permitida decretação pela própria Administração Pública, na segunda é possível a declaração tanto pela Administração Pública como pelo Poder Judiciário, por provocação.

**REFERÊNCIAS**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes . *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo & Paulo, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*- 20. ed. rev. e atual. RJ: Forense; São Paulo: Método, 2012.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva. 2005.