

ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

*Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras***Elói Martins Senhoras***

O ato administrativo é considerado a pedra fundamental de alicerce do Direito Administrativo, justamente por representar como ato jurídico a manifestação unilateral de vontade do Estado ou de quem o represente no exercício de suas prerrogativas públicas, levando-se em consideração *ex ante* a observância da lei e seus impactos *ex post* na produção de efeitos jurídicos imediatos.

Como uma espécie do gênero do ato jurídico, o ato administrativo compõe juntamente com os atos judiciais e os atos legislativos, um portfolio operativo da ação do Estado, de modo que embora seja tipicamente utilizado pelo Poder Executivo para operar o funcionamento da máquina pública, não é exclusivo, já que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também o editem para uso nas suas funções internas de Administração Pública.

A despeito de serem apresentados diferentes conceitos específicos pela doutrina sobre o ato administrativo, existe ampla convergência de que ele é uma espécie de ato jurídico que possui três condições de existência - manifestação de vontade do Estado ou de seus representantes funcionais, inserção no regime de Direito Público, e, finalidade pública amparada em lei - bem como se manifesta unilateralmente após atendidos cinco requisitos essenciais de validade - competência, finalidade, forma, motivo e conteúdo (SILVA, 2012).

Conforme a doutrina majoritária brasileira, a validade dos atos administrativos está condicionada ao princípio da legalidade, possuindo eficácia temporal que somente pode ser desfeita por quatro modalidades de extinção, seja, cassação, caducidade, revogação, ou, anulação (CARVALHO FILHO, 2014; DI PIETRO, 2015; GASPARINI, 2012; MEIRELLES, 2016; MELLO, 2015).

* Delegada da Polícia Civil do Estado de Roraima, especialista em Direito Penal e Processo Penal e mestranda em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: candidasenhoras@gmail.com.

** Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

Quadro 1 – Modalidades de extinção de ato administrativo

<i>Cassação</i>	Modalidade de extinção de ato administrativo que, embora legítimo na sua origem e formação, torna-se ilegal na sua execução. Ocorre principalmente nos atos negociais.
<i>Caducidade</i>	Extinção de ato administrativo em consequência de norma jurídica superveniente, a qual impede a permanência da situação anteriormente consentida.
<i>Revogação</i>	Extinção de um ato administrativo legal e perfeito por razões de conveniência e oportunidade, pela Administração, no exercício do poder discricionário.
<i>Anulação</i>	Modalidade de supressão de ato administrativo com efeito retroativo em razão de situações de ilegalidade e/ou ilegitimidade do ato.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Nascimento (2017).

•

Em um primeiro plano, a *cassação* é considerada uma modalidade de extinção de um ato administrativo naquelas situações em que o ator beneficiário deixa de cumprir os requisitos exigidos para a manutenção do ato e de seus efeitos, servindo assim como uma sanção punitiva pelo descumprimento de condições pré-estabelecidas (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Em um segundo plano, surge a *caducidade* como uma modalidade de extinção de um ato administrativo em razão fatores exógenos caracterizados pelas situações típicas de surgimento de novas normas jurídicas que venham contrariar às antigas, acarretando assim na perda de efeitos jurídicos da normatividade anterior (GASPARINI, 2012).

Em um terceiro plano, considera-se a *revogação*¹ como um gênero de supressão um ato administrativo legítimo e perfeito que eventualmente tenha se tornado inconveniente ou inoportuno ao interesse público². Ao não retroagir sobre o passado do ato administrativo, sua materialização se efetiva pelas suas espécies classificatórias, enquanto, ab-rogação (revogação total), e, derrogação (revogação parcial).

Em um quarto plano, apresenta-se a anulação de um ato administrativo naquelas situações em que este incorrer em vício de ilegitimidade ou ilegalidade, razão pela qual a sua extinção produz efeitos retroativos (*exc tunc*), justamente por ser contrário a norma jurídica preexistente, motivando assim também a anulação de todos os efeitos provocados pelo ato a fim de se reestabelecer a legalidade administrativa (MEIRELLES, 2016).

¹ A *revogação* do ato administrativo apenas é possível de forma endógena, pois somente Administração pode revogar, ou seja, suprimir um ato administrativo legítimo e eficaz o qual apenas se tornou inconveniente para a administração, onde não há necessidade de contraditório bastando a conveniência, razoabilidade e oportunidade dos atos próprios da Administração. Os efeitos da *revogação* são *ex nunc*.

² Caracterizada como uma “simples modalidade de revogação tácita”, é pertinente destacar que a *contraposição* é uma modalidade de extinção de um ato administrativo, quando efetivada em função da edição de outro ato administrativo cujo conteúdo normativo seja contraposto, dado o fundamento diverso, derrubando assim os efeitos do ato administrativo anteriormente em vigência (FERRAZ, 2003).

Porém, a construção de uma teoria das nulidades do ato administrativo tem sido uma construção tortuosa no campo do Direito Administrativo, haja vista que inexiste um Código de Direito Administrativo e se consolidou uma fratura doutrinária entre autores monistas e dualistas na transposição das discussões consolidadas sobre nulidade e anulabilidade do campo de Direito Civil (MORGADO, 2007; TEIXEIRA, 2014).

No prisma dualista, a doutrina minoritária desenvolvida temporalmente de modo mais recente tem procurado construir um entendimento diverso de autores clássicos do Direito Administrativo brasileiro, uma vez que procuram relativizar a importância do princípio da legalidade frente ao princípio da segurança jurídica, apresentando assim a possibilidade de que os atos administrativos podem ser tanto nulos quanto anuláveis em conformidade com a maior ou menor gravidade do vício.

No prisma monista, a doutrina majoritária, por sua vez, cristalizou a partir do ensinamento de autores clássicos de que é inaplicável a dicotomia das nulidades e anulidades do Direito Civil, tornando-se o ato administrativo 100% válido ou 100% nulo, dado o grande foco axiológico desta corrente jurídica sobre o princípio da legalidade (DI PIETRO, 2015; FERRAZ, 2003; GASPARINI, 2012; MEIRELLES, 2016; MELLO, 2015).

Com base na doutrina majoritária, observa-se que a anulação de um ato administrativo manifesta uma declaração de invalidade de um ato da Administração Pública, a qual surge em função da existência de uma condição viciosa de ilegitimidade ou ilegalidade, buscando pela força do poder da autotutela ou do Judiciário e do Legislativo, reestabelecer, tanto, efeitos retroativos, quanto, um contexto administrativo de pleno exercício do princípio da legalidade.

O agente executor da anulação de um ato administrativo pode ser, tanto, enxógeno, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, respaldados constitucionalmente pelo poder jurisdicional e legiferante (BRASIL, 1988), quanto, endógeno, a Administração Pública *lato sensu*, fundamentada pelo poder de autotutela que tem sido reconhecido pelo Superior Tribunal Federal desde a edição das Súmulas 346 e 473 (STF, 1963) e da Súmula 473 (STF, 1969).

Por um lado, a motivação endógena da nulidade dos atos administrativos por parte da própria Administração Pública responsável corresponde ao poder de autotutela do Estado. Não se exigem formalidades especiais e não há prazo determinado para a invalidação do ato ilegal pela Administração, exceto quando norma legal o fixar expressamente, devendo a autoridade que o invalidar comprovar durante o devido processo legal, a nulidade com que foi praticado, justificando assim a anulação administrativa (MEIRELLES, 2016).

Sob o prisma endógeno da anulação dos atos administrativos, “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, conforme apontado desde a edição da Súmula 346

(STF, 1963), demonstrando assim uma discricionariedade para agir autonomamente por ofício corrente e sem necessidade de recorrer a prévia autorização do Poder Judiciário para rever seus atos.

A compreensão de discricionariedade de revisão dos atos pela própria Administração Pública, com a edição da Súmula 473 (STF, 1969)³ adquire complementação de conteúdo em relação à Súmula 346 (STF, 1963) à medida que se distingue o poder de *declaração de nulidade de ato administrativo* em razão de um vício *vis-à-vis* ao poder de *revogação de ato administrativo* por conveniência e oportunidade.

Embora o ato nulo não vincule as partes, ele poderá produzir efeitos válidos em relação a terceiros de boa-fé, os quais devem ser respeitados pela Administração, permanecendo o efeito *ex tunc* para as partes. Isso significa que anulado o ato pela própria Administração Pública, se extingue imediatamente sua operabilidade cabendo ao interessado pleitear judicialmente o restabelecimento da situação anterior.

Por outro lado, a motivação exógena da nulidade dos atos administrativos por parte do Poder Judiciário e do Poder Legislativo caracteriza-se como um instrumento de controle e regulação de todos os atos administrativos, conformando-se um sistema de pesos e contrapesos institucionais de correção (*checks and balances*) para qualquer vício de ilegalidade ou ilegitimidade.

Em primeiro lugar, a nulidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário ocorre naquelas situações nas quais o Judiciário é provocado pelo interesse de uma parte, haja vista que sua ação jurisdicional não funciona por ofício, mas antes é pautada pelo princípio da demanda, suscetível à dependência de um impulso exógeno, manifestado pela iniciativa de uma parte.

Vale ressaltar que nesses casos o ato declarado nulo pelo Poder Judiciário terá efeito *inter partes*, ou seja, só valera à parte interessada e ao estado demandado. Na ausência do efeito *erga omnis*, tal situação poderá gerar uma potencial esquizofrenia jurisdicional já que as mesmas demandas com partes diferentes serão julgadas por magistrados distintos e cada qual com sua decisão em muitos casos opostas.

A ação do Poder Judiciário para efetivar a nulidade de um ato administrativo incorre em uma inércia inicial do magistrado a fim de apresentar total imparcialidade em um litígio, razão esta que justifica o porquê da prestação jurisdicional do Estado ser condicionada à prova exógena de uma parte, em conformidade com o princípio da demanda (REIS, 2010).

Em segundo lugar, a nulidade dos atos administrativos pelo Poder Legislativo ocorre como controle externo de legalidade, onde o Congresso Nacional conforme, o artigo 49, V, da

³ “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 ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (STF, 1969).

Constituição Federal, poderá anular ato do Poder Executivo que exorbite o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, sendo sua competência exclusiva (BRASIL, 1988).

O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)" (STF, 2006).

O controle dos atos do Executivo pelo Legislativo, no âmbito federal, pode ser realizado de ofício, pelo Congresso Nacional, ou mediante representação do interessado. No âmbito estadual e municipal dependerá do que constar da respectiva Constituição Estadual e da lei orgânica municipal ressaltando que no regime constitucional de separação de funções brasileiro, os Poderes do Estado são independentes, porém harmônicos entre si (MORAES, 2003).

Conclui-se, com base na discussão ora apresentada que o ato administrativo é uma espécie relevante de ato jurídico que tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, razão pela qual se torna primordial, tanto, a proteção e amparo de seus atributos bem como de seus efeitos, quanto, a garantia de que seja sempre lícito e devidamente motivado pelo interesse público a fim de maximizar e garantir as salvaguardas do Estado Democrático de Direitos.

Referências bibliográficas

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/11/2017.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.
- FERRAZ, S. "Extinção dos atos administrativos: algumas reflexões". *Revista de Direito Administrativo*, n. 231, janeiro-março, 2003.
- GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.
- MORAES, A. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MORGADO, A. "A extinção dos atos administrativos". *Boletim Jurídico*, ano 5, n. 206, 2007. Disponível em: <www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em 19/11/2017.
- REIS, A. P. M. "Princípio da demanda". *Revista Conteúdo Jurídico*, 22 de março, 2010. Disponível em: <www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em 19/11/2017.

SILVA, N. M. F. “Requisitos de validade dos atos administrativos”. *Revista Conteúdo Jurídico*, 01 de outubro, 2012. Disponível em: <www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em 19/11/2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar AC 1.033 AgR-QO, de 25 de maio de 2006*. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário de Justiça 16/06/2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19/11/2017.

STF - Supremo Tribunal Federal. *Súmula 346, de 13 de dezembro de 1963*. Brasília: STF, 1963. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19/11/2017.

STF - Supremo Tribunal Federal. *Súmula 473, de 03 de outubro de 1969*. Brasília: STF, 1969. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 19/11/2017.

TEIXEIRA, D. F. “A anulação dos atos administrativos e seus efeitos”. *Revista Conteúdo Jurídico*, 09 de junho, 2014. Disponível em: <www.conteudojuridico.com.br>. Acesso em 19/11/2017.

