

# OS LIMITES NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO REVOGAR SEUS ATOS NOS CONCURSOS PÚBLICOS

*Luciana Lacerda da Silva Sousa*<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo a análise do exercício público, delimitando conceitos e consequências geradoras da revogação dos atos administrativos, trazidos e debatidos por inúmeros autores do Direito Administrativo. A Administração pública é uma estrutura estatal marcada por momentos históricos e com características próprias, com a função de atender as inovações intrínsecas ao Estado Democrático de Direito, onde um de seus atributos é agir de forma vinculada ou discricionária, resguardando os direitos e garantias fundamentais. A discricionariedade permite ao poder público agir com margem de escolha, que dentre outros, está o de rever seus atos podendo revogá-los, por conveniência ou oportunidade, conforme o Princípio da Autotutela. Ocorre que tal liberdade de revogação, aplicada de forma desmedida poderá causar, abusos, ilegalidades, pelos quais este artigo vem inquirir acerca da existência de limites circunstanciais e/ou temporais, em defesa daqueles que sofrem o efeito da revogação. Neste sentido, dentre os atos suscetíveis de revogação está o concurso para provimento de cargo público, estando tal procedimento sujeito à decisão administrativa, inclusive a de revogá-los, caso o mesmo seja considerado desnecessário e inoportuno. No entanto, da decisão revogatória, caberá a Administração Pública a reparação ao administrado, ainda em controle interno e, havendo violação ou ameaça de direito, poderá o Controle Judiciário, se requerido, rever as decisões tomadas pela Administração pública, onde agirá sopesando os princípios violados para dar o devido provimento. Assim, as limitações ao poder revogatório vêm sendo instituída de maneira gradativa, por meio de leis, princípios e da utilização do Controle Interno e Judiciário.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Princípios. Revogação. Limites. Concurso Público.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the public exercise, defining concepts and generating consequences of the repeal of administrative acts, brought and debated by many authors of Administrative Law. Public Administration is a state structure marked by historic moments and with its own characteristics, with the function meet the intrinsic innovations democratic state, where one of his attributes is linked or act in a discretionary manner, protecting the rights and guarantees. The discretion allows the government to act with a margin of choice, which among others, is to review their actions and may revoke them for convenience or opportunity, as the Principle of autotutela. It happens that such freedom of revocation applied uncontrollably may cause, abuses, illegalities, for which this article is to inquire about the existence of circumstantial limits and / or time, in defense of those who suffer the effects of repeal. In this sense, among them susceptible acts of revocation is the contest for public office provision, being such a procedure. Thus, the limitations on the recall power are being introduced gradually, through laws , principles and the use of the Internal Control and judiciary subject to administrative decision , including the repeal them , if this is considered unnecessary and inappropriate. However, of the rescinding decision, it will be the Public Administration repair to run, even in internal control and having rape or right threat, can the control judiciary, if required, review the decisions taken by the public administration, which will act weighing the principles violated to provide appropriate provision.

**Keywords:** Public administration. Principles. Revocation. Limits. Public tender.

1 Advogada e Bacharel em Direito pela Universitário Jorge Amado. Artigo apresentado como trabalho de conclusão de curso, sob a orientação do Prof. Dr. Georges Louis Hage Humbert.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a partir da Segunda Guerra Mundial, o Estado começa a desenvolver o que atualmente é denominada “Função Social”, ou seja, passaram a oferecer outros serviços que não somente os alusivos à defesa do cidadão, proteção às propriedades privadas de invasões externas e à aplicação da justiça interna, como também os serviços de saúde, educação e transporte, entre outros.

Nesta perspectiva histórica, a administração pública evoluiu e em meados do século XX é perceptível um novo momento histórico denominado “gerencial”, no qual as entidades passam a considerar as necessidades sociais, nisto, as organizações públicas são dirigidas para atingir o que foi proposto da forma mais eficaz possível. Sendo mais flexíveis, pretende-se reduzir custos, aumentar a qualidade dos serviços com foco nos resultados e primam pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

Assim, o Estado tem de desenvolver atividades para a execução de suas finalidades, e no exercício da função administrativa, os atos praticados serão vinculados à lei e ao interesse público, sujeitos a privilégios, limitações e controles que esta peculiaridade ocasiona.

Desta Forma, na hipótese da autoridade administrativa se deparar com um ato administrativo praticado sem a observância dos preceitos legais, poderá a Administração rever seus atos devendo anulá-los, assim como prediz o Princípio da autotutela nos termos da Súmula 473 do STF.

Existe ainda outro viés da Autotutela onde a Administração pública poderá operar de forma discricionária, revogando atos praticados por motivos de conveniência ou oportunidade. Essa liberdade de escolha por parte da administração pública deve respeitar o direito adquirido, no entanto, “quais as circunstâncias e qual o limite temporal para a realização da Revogação dos atos praticados pela administração pública nos concursos públicos?”.

O interesse pelo tema delimitado surgiu mediante grandes questionamentos e dúvidas quanto ao exercício da autotutela pela Administração Pública, bem como as consequências que poderão insurgir na imposição desta faculdade de revogar seus atos.

Surgiram então outras razões motivadoras para a pesquisa, no que diz respeito a casos concretos submetidos então ao Poder Judiciário, a saber: os concursos públicos que na atuação discricionária da Administração Pública foram constituídos, mas que a mesma entendeu revogá-los por inconveniência ou inoportunidade, podendo ser esse exercício de controle próprio um precedente para uma liberdade desmedida da Administração Pública.

Questionamentos esses que me conduziram ao estudo doutrinário e jurisprudencial acerca da limitação e da existência de limite temporal ou situações em que não seja suscetível de revogação e se ocorrendo revogação dos atos, quais procedimentos deveriam ser realizados e se seria possível evitar a revogação pelo particular que se sentiu lesado.

Desta forma este artigo irá debater as circunstâncias bem como as possíveis e reais consequências pela qual a atuação da Administração pública pode culminar numa anulação ou revogação de seus atos, onde irá analisar os limites da revogação nos concursos públicos, descrevendo o Princípio da Autotutela e diferenciando revogação de anulação, contrastando este com os princípios e subprincípios do Direito Constitucional e Administrativo.

O método a ser utilizado será o dedutivo, por ser um método lógico, ou seja, parte de pressupostos já afirmados e que servirão de base para se chegar a conhecimentos novos e por isso se trata de uma pesquisa de natureza básica com objetivos exploratórios, ou seja, esses conhecimentos novos serão úteis para o avanço da ciência, no entanto, sem previsão de aplicação prática, mas que terão por finalidade uma maior aproximação ao problema com objetivo de torná-los explícitos.

Para realização desta pesquisa será utilizado levantamento bibliográfico (livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet) como também da jurisprudência para averiguação e demonstração das vertentes atinentes ao tema, que proporcionarão uma visão mais ampla, concernente a sua aplicação.

## 2 CONFLUÊNCIA DO ESTADO DE DIREITO, AUTOTUTELA E REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Para fundamento e análise ao tema articulado por este artigo, se faz necessário à apresentação de noções preliminares, tendo em vista os inúmeros

tópicos nela abarcados, todos de grande importância para um melhor desempenho na investigação ora sugerida, e que serão a seguir articulados.

## 2.1 ESTADO DE DIREITO E ATO ADMINISTRATIVO

A Administração Pública, conforme expressa Di Pietro (2001), em sua fase inicial, não estava vinculada a qualquer tipo de norma que limitasse sua atividade, a não ser àquela que emanasse do monarca, ela afirma que “Era o império do arbítrio, não no sentido de injusto, mas no sentido de ausência de limitações legais”. (DI PIETRO, 2001, p.19)

Com efeito, é certo que o período do Estado Democrático de Direito demarca um novo momento histórico, como bem explica a autora Di Pietro (2001), pois que se vislumbram novas tendências, pelas quais o direito brasileiro não pôde escapar, adotando assim quatro princípios da Constituição alemã, quais sejam: *Estado democrático*, pois que “todo o poder emana do povo”; *Estado Federativo*, onde se distribuem por meio de dispositivos Constitucionais (art. 3º, III e art.170, VII, CF/88) as competências entre União, Estado e Município, todos com certa margem de autonomia; *Estado Social*, princípio este que se fundamenta na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

De acordo com o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) o Estado de Direito é resultado da junção dos pensamentos de Jean Jacques Rousseau e do barão de Montesquieu, onde o pensamento de Rousseau sustenta a ideia de soberania popular, de igualdade, de democracia e, Montesquieu, parte do pressuposto de um fato em que todo aquele que tem poder tende a abusar dele e em função disso, para evitar a tirania, o poder deve deter o poder, ou seja, o poder deverá ir até o seu limite, Bandeira de Mello afirma “[...] para contê-lo, é necessário que aquele que faz as leis em julgue nem execute, que aquele que executa nem julgue e nem faça as leis, e que aquele que julga nem faça nem as execute” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 12)

Portanto, Weida Zancaner, considera que “o princípio da legalidade, tendo em vista o sistema jurídico-positivo brasileiro, exige a fiel subsunção da ação administrativa à lei, sendo defeso à Administração Pública agir

praeter legem ou contra legem, podendo atuar apenas secundum legem”. (ZANCANER, 2001, p.21). Sendo assim, segundo a autora, o *Estado de Direito* tem por característica precípua a vinculação de toda atividade estatal à lei e ao direito, ou seja, existe uma submissão da atividade estatal à lei e ao direito. Considerando a relação do Estado de Direito à sua atividade estatal, chega-se ao resultado do exercício da função administrativa que de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) é definida como “ato administrativo”, que em sentido lato é uma norma jurídica especificada no uso de prerrogativas públicas relacionadas ao desempenho administrativo, em ordem a dar fiel efetivação à lei e subordinada a controle jurisdicional.

Muito embora o ato administrativo deva se subsumir a lei, Zancaner (2001) salienta que, isso não significa que a Administração tenha a função de dizer o Direito, na verdade, ela tem por finalidade cumprir o interesse público por meio da lei.

Ainda que resolvida essa questão acerca da tese que aclama a conformação do ato administrativo à lei, existem aspectos que poderão interferir na ação administrativa do Estado de Direito, que poderão limitar a produção dos atos públicos, matéria esta que leva Zancaner (2001) a questionar e discutir em seu livro “Da Convalidação e da Invalidação dos atos administrativos”.

Weida Zancaner (2001) indica aspectos formais e materiais entrelaçados entre Estado de Direito e exercício da função pública, onde sob aspecto material se atêm à ideia de justiça e segurança jurídica, mecanismo de sustentação da noção de Estado de Direito e, sob o aspecto formal surgem elementos estruturais como a existência de um sistema de direitos e garantias; divisão harmônica das funções do Estado, delimitando atuação por meio de freios e contrapesos “checks and balances”; legalidade administrativa e proteção a Boa-Fé relacionado a Administração Pública e administrados.

Diante disso, aduz a autora em evidência, para que Administração pública pudesse adequar seus atos ao Estado Democrático de Direito foi preciso profundas mudanças para conformar o interesse público às necessidades coletivas, não podendo ficar inibida perante fórmulas rígidas, pois a essência da Administração Pública é passível de mudanças, sendo assim precisa ser flexibilizada, no sentido de verificar os meios adequados para atingir suas finalidades.

A adequação ou o desfazimento de um ato administrativo implica em verificação da validade e eficácia deste ato, que segundo Zancaner (2001) deve-se conjugar os elementos conteúdo e forma com o objeto, este último como pressuposto de existência do ato, a autora então cita Celso Antônio Bandeira de Mello, como sistematizador dos pressupostos de validade de um ato administrativo, demonstrando-os: “pressupostos subjetivos (sujeito e vontade), pressupostos objetivos (motivo e requisitos procedimentares), pressuposto teleológico (finalidade), pressuposto lógico (causa) e pressuposto formalístico (formalidades)”. (ZANCANER, 2001, p. 42)

De acordo com a autora em comento, estes pressupostos se preenchidos total ou parcialmente levam à conclusão que os atos administrativos podem ser: perfeito, válido e eficaz; perfeito, inválido e ineficaz ou perfeito, válido e ineficaz.

Nisto Zancaner (2001) questiona se é possível admitir a hipótese de atos imperfeitos, inválidos, mas eficazes, e explica que se deve levar em consideração a consequência jurídica e que pelos menos alguns desses atos geram consequências jurídicas, no entanto, o ato imperfeito se configura como fato jurídico (simples pressuposto de incidência de norma jurídica abstrata) não podendo jamais ser convalidado ou sanado, porém um ato inválido é uma norma jurídica emanada de forma dissonante ao sistema-jurídico-positivo, devendo assim ser eliminados ou quando possível convalidado pela autoridade administrativa competente.

A autora Weida Zancaner afirma que “A Administração Pública é sempre parte interessada na lisura de seus atos e poderá invalidá-los sponte própria ou quando provocada a fazê-lo; entretanto, é bom esclarecermos desde já que o dever de invalidar encontra limites [...]”. (ZANCANER, 2001, p.45)

Desta forma, ante a responsabilidade do Estado de Direito de manter um desempenho diferenciado no que tange a resguardar a regularidade de seus atos, é preciso ainda delimitar um dos exercícios públicos mais recorrentes na Administração Pública e que é objeto de investigação deste artigo, que passará a ser assim exposto nas linhas que se seguem.

### 2.1.1 CONCURSO PÚBLICO: ATO COMPLEXO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Malgrado o tópico tem por objetivo conceituar e caracterizar “concurso público” é necessário antes uma atenção específica a um dos mais relevantes

instrumentos de garantia dos administrados diante das prerrogativas públicas, como anota Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) ao tratar de procedimento (ou processo) administrativo.

Primeiramente, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua procedimento administrativo afirmando que “é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem , todos, a um resultado final e conclusivo, [...] cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como ‘autonomia relativa.’” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.495)

O mestre em comento afirma que não há que se confundir procedimento administrativo com os chamados atos complexos, pois no ato complexo “[...] há um só ato, que se forma pela conjunção de ‘vontades’ de órgãos diferentes, sendo que ditas vontades são articuladas em uma única finalidade, sem que caiba discernir outra que lhes fosse, como inerência, diversa da que reside no ato” (BANDEIRA DE MELLO, p.501)

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) realça no procedimento administrativo dois objetivos: o primeiro diz respeito a resguardar os administrados, no sentido de ensejar a este a possibilidade de antes de ser afetado, possa exigir sua razões na própria Administração, e o segundo objetivo é promover uma atuação mais bem informada com fins de eleger a melhor solução para o interesse público.

Com efeito, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), cita como exemplo de procedimento administrativo os concursos para provimento de cargo público e explica que a nomeação de um funcionário efetivo é o arremate de um conjugado de atos ordenados em série e que antecedem o ato final de provimento, ele minunciosamente apresenta as fases desse procedimento:

[...] o primeiro ato necessário é a abertura de concurso para a publicação de editais. Depois, há a fase de recebimento das inscrições, em que alguns – os que preenchem as condições previstas no edital como indispensáveis para concorrer – são admitidos e outros liminarmente excluídos. Desta decisão cabem recursos, donde os atos pertinentes a eles. Vencida esta etapa, realizam-se provas e correspondente atribuição de notas, das quais aliás, também cabem recursos e correlatas decisões. Afinal, há a classificação dos

candidatos e, por último, as nomeações dos habilitados, segundo a ordem das respectivas classificações. (BANDEIRA DE MELLO, 2010, 444)

Nesta diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) salienta que nos procedimentos administrativos, os atos que precedem ao ato final são considerados indispensáveis, de tal forma que os últimos não podem ser expedidos validamente sem que os primeiros se completem, sendo relevante notar que se houver algum ato eivado de vício, o posterior será por igual contaminado, na proporção de relacionamento lógico entre eles.

Adentrando mais diretamente no campo dos concursos públicos, Carvalho Filho (2013) conceitua que é um procedimento administrativo, garantido Constitucionalmente, conforme art. 37, CF/88, funcionando como instrumento a fim de aferir as aptidões pessoais e eleger os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas, devendo manter observância às regras inclusive as estabelecidas em edital, cabendo à boa administração manter idôneo o certame público para recrutamentos dos servidores públicos e por isso está submetido à legalidade do ato.

Hely Lopes Meirelles (2004) explica que é admissível recurso para órgãos superiores para análise dos atos do concurso, frisando que sempre será possível a reapreciação judicial do resultado dos concursos, estando esta limitada ao aspecto da legalidade, da composição da banca ou comissões examinadoras, como também dos critérios adotados para julgamento e classificação dos candidatos. “Isso porque nenhuma lesão ou ameaça a direito individual poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário [...]” (MEIRELLES, 2004, p. 414)

É conveniente, ainda, como bem registra Carvalho Filho (2013) que o concurso público tem sua sustentação material nos princípios constitucionais, pelos quais o art. 37 da CF/88, disciplinou como princípios da Administração Pública: legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. O autor salienta que,

Se o edital do concurso previu determinado número de vagas, a *Administração fica vinculada a seu provimento*, em virtude da presumida necessidade para o desempenho das respectivas funções. Assim deve assegurar-se a todos os aprovados dentro do referido número de vagas

direito subjetivo à nomeação. Sendo assim, a falta de nomeação é que deve constituir exceção, cabendo ao órgão público comprovar, de forma fundamentada, a sua omissão. Somente com tal orientação poderá impedir-se o arbítrio da Administração, ao mesmo tempo em que poderá respeitar-se, com impessoalidade, a ordem classificatória advinda do concurso público, obstando-se a que os aprovados fiquem à mercê dos caprichos e humores dos dirigentes administrativos. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 637)

Esse entendimento é endossado pelo STF, e de acordo com o autor Carvalho Filho “não pode a Administração atribuir vagas a novos concursados, em detrimento de aprovados em certame anterior” e diz mais “A recusa em nomear candidatos aprovados só se caracteriza como lícita – aduziu a corte – em virtude de situação excepcional, passível de expressa fundamentação do órgão administrativo”. (CARVALHO FILHO, 2013, p.637)

Existem assim decisões proferidas nessa linha, indicadas pelo próprio autor em comento, tais quais: RMS 19.478, j. em 6.05.2008; RMS 15.420, j. em 17.04.2008; RMS 15.345, j. em 19.04.2007; Resp. 1.220.684, j. 3.02.2011.

No que tange ao momento de requerer o direito subjetivo do candidato aprovado e não nomeado, Carvalho Filho (2013) explica que o Código Civil em seu art. 189, expressa que tal pretensão nasce ao momento da violação do direito, podendo surgir ao final do prazo de validade do concurso ou até mesmo antes dele, caso sobrevenha fato administrativo provocando ofensa ao direito por parte da Administração.

Assim, consolidados os conceitos que dizem respeito a ato público e feitas as considerações acerca de concurso público, faz-se necessário adentrar às possibilidades da Administração Pública de desfazer de seus atos.

## 2.2 DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO DA AUTOTUTELA

Os principais meios de desfazimento consolidado no Direito brasileiro por entendimento doutrinário e jurisprudencial são a Anulação e a Revogação, ambas editadas por autoridade pública e apresentam-se como atos administrativos que desfazem atos administrativos editados anteriormente, como bem realça Carvalho Filho (2013), tendo como finalidade manter a

regularidade destes atos e proporcionar à Administração Pública rever seus atos, acesso permitido por meio do Princípio da Autotutela.

Esse poder de desfazimento do ato administrativo é desde 1943, esclarece Odete Medauar (1999), no entanto, para que fosse declarado nulo, era preciso o crivo judicial, porém em 1945, em discussão baseado em um caso concreto, sobre a validade ou invalidade de ato federal que determinou “ex officio” o cancelamento do registro do diploma de dois médicos por terem apresentado irregularidades no currículo escolar; esta determinação de anulação sem prévio processo judicial foi em sentença de primeiro grau, negado, no entanto, quando a União recorreu ao STF, foi reformada a sentença, afirmando que a anulação pela Administração Pública sem o prévio aquiescência do judiciário, seria válida. Nisto depois de reiterados julgados do STF, culminou na Súmula 473, que reconhece à Administração o poder anulatório.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, afirma que, “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”.

Isto posto, foi possível verificar que o Princípio da Autotutela é responsável a resguardar a regularidade dos atos administrativos a ponto de desfazê-los, restando a exposição do funcionamento e peculiaridades da anulação e revogação.

### 2.3 DESFAZIMENTO DO ATO: REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

Conforme preleciona a autora Odete Medauar em seu livro *Direito Administrativo Moderno*, acerca do Desfazimento do ato administrativo, “os defeitos encontrados no ato administrativo podem levar à sua retirada do mundo jurídico, havendo, possibilidade de ser desfeito por outras razões [...]”. (MEDAUAR, 1999, p.174).

Assim, Carvalho Filho realça o entendimento asseverando que,

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nenhum pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesmo

revê-los para restaurar a situação de regularidade. [...] Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários. (CARVALHO FILHO, 2013, p.34)

Partindo do pressuposto que o Princípio da Autotutela abrange dois aspectos de atuação, a saber, a nulidade e a revogação, a autora Odete Medauar (1999) traz com precisão o significado deles, explicando que anulação ocorrerá por motivo de ilegalidade, devendo ser realizada pelo próprio Poder que o editou e, revogação incidirá por motivo de mérito, relativo à conveniência e oportunidade.

Desta forma, o poder de revogar apresenta diferenças peculiares comparando-o com a anulação. De acordo com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979), revogação não se confunde com nulidade ou anulabilidade,

O poder de revogar, total ou parcialmente, os atos administrativos inconvenientes ou inoportunos ou de reforma-los, substituindo-os por outros, bem como o poder de declarar a nulidade ou decretar a anulabilidade, total ou parcialmente, dos atos administrativos, por inválidos ou ilegítimos, ambos estão implícitos na prerrogativa que compete à Administração Pública de autotutela dos atos administrativos. (MELLO, 1979, p.633)

O mestre Fernando H. Mendes de Almeida (1958), livre docente da Universidade de São Paulo – USP, em seu artigo comenta acerca das dificuldades relativa conceituação do instituto revogação dos atos administrativos, mas antes de conceituar, afirma ser necessário distinguir tal instituto de outro denominado como “convizinho”, referindo-se à anulação.

O autor em menção então apresenta algumas tendências a fim de elucidar as diferenças entre anulação e revogação dos atos administrativos, dentre estas a que demonstra mais exatidão é a realizada pelo escritor Codacci-Pisanelli, nisto ele aduz que “a anulação recai e só pode recair em ato anulável; a revogação pode recair tanto em ato válido como inválido em gênero”. (ALMEIDA, 1958, p.116)

Para esclarecer a afirmação acima, Fernando H. Mendes de Almeida (1958) realiza algumas demonstrações: se um ato é válido, mas essencialmente

revogável, poderá então a Administração Pública revogá-lo, a qualquer tempo, no entanto, se o ato for válido, mas acidentalmente revogável, poderá ser revogado, enquanto não for eficaz, ou seja, enquanto não estiver produzindo efeitos e, ainda se o ato for anulável, ou seja, apto de produzir efeitos jurídicos suprimíveis por falta de eficácia, poderá ser revogado, antes que se tornando eficaz, obrigue à anulação ou convesça (“*tractu temporis*”); se for um ato nulo, poderá ser revogado decorrendo de simples aplicação de princípioológica (“*ad majorem minus*”). Característica importante é apresentada pela autora Zancaner (2001) diante do conceito de invalidação e revogação do ato administrativo, ela explica que há incompatibilidade entre discricionariedade e o dever de invalidar, ou seja, “[...] inexistente, em nosso sistema jurídico-positivo, norma que sirva de fundamento jurídico para tanto, isto é, inexistente norma jurídica que confira à Administração Pública genérica liberdade para decidir se pretende invalidar ou não, ou convalidar ou não seus atos maculados com vícios”. (ZANCANER, 2001, p. 55)

Partindo do pressuposto que discricionariedade e invalidação são incompatíveis, o mesmo não ocorre com a revogação dos atos administrativos, e por isso difere da invalidação, a autora Zancaner afirma que,

A revogação, tal qual a invalidação, constitui uma das formas de extinção do ato administrativo. [...] o fundamento da revogação ‘é a competência que permita ao agente dispor ‘discricionariamente na qualidade’ sobre a mesma situação que já fora objeto de anterior provimento ou, ‘norma expressa’ que defira a algum sujeito o poder de suprimir disposição precedente, mesmo que lhe faltasse o poder de iniciativa para editar o primeiro ato. (ZANCANER, 2001, p.65)

Dessa forma, segundo Zancaner (2001) o ato de revogação trata-se do poder discricionário da Administração, para assim rever suas atividades e adequá-los aos seus fins específicos. Os efeitos da revogação abrangem os atos válidos, ou seja, atos legais, pois os atos administrativos eivados de vícios de legalidade levam não à revogação, mas a nulidade ou anulabilidade.

Neste ponto, com o precioso auxílio do consagrado professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) que ensina ser o objeto da revogação um ato ou uma relação jurídica válida e o seu fundamento é uma competência

discricionária que incide sobre situação outrora regulada, o mestre registrou que a competência discricionária confere ao agente um poder jurídico hábil a solucionar, no instante em que revoga, respeitando os critérios de conveniência e oportunidade, podendo ocorrer também, segundo Bandeira de Mello, a hipótese de “um ato ter sido expedido vinculadamente no passado, mas, por alteração legal, vir a caber apreciação discricionária posteriormente. Ressalvados direitos adquiridos e desde que exista poder jurídico para reincidir sobre a mesma questão, não fica afastada a hipótese de revogação”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.461)

Registrem-se ainda as palavras de Carvalho Filho (2013) no sentido de que não é preciso a Administração ser provocada a fim de rever seus atos, ele explica, “Pode fazê-lo de ofício. Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados ou ao próprio Estado”. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 35)

Carvalho Filho (2013) realça que o ato de revogação é inerente ao poder da administração pública de exercer atos administrativos, bem como avaliar sua retirada do mundo jurídico, quando estes contrariar critérios administrativos novos, pois que mesmo que supervenientes passem a interferir na imagem da tutela do interesse público.

É, portanto, o interesse público nas palavras de Carvalho Filho (2013) pressuposto para revogação, devendo ser pela Administração dimensionada, pois sua função é exatamente de regular os bens e interesses da coletividade, nisto o autor afirma que “no dimensionamento dessas condições, a Administração leva em conta a conveniência e a oportunidade de manter o ato ou de expungir-lodo acervo jurídico. É o poder de adequar a conduta administrativa nestas situações”. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 168). O autor continua explicando que a finalidade da revogação é convencionar os atos administrativos às realidades que vão surgindo conforme as mudanças nas relações sociais.

Corroborando com este conceito Carvalho Filho (2013) acrescenta que revogação é o poder discricionário da Administração e cita Hely Lopes Meirelles aduzindo que Administração dispõe de tal poder *‘para*

*rever a sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos*'. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 169)

Em concordância, Weida Zancaner (2001) afirma que “[...] mesmo que circunstâncias fáticas ocorrentes inicialmente conduzissem de modo inevitável à prática do ato anterior, sua revogação é perfeitamente possível, desde que, na atualidade, o ato se apresente como inconveniente e inoportuno e o agente tenha competência para dispor sobre a matéria”. (ZANCANER, 2001, p. 66)

Acrescentando ao entendimento acima descrito a autora Odete Medauar registra que “a própria autoridade, pode, assim, de modo espontâneo ou por provocação, reavaliar os aspectos de conveniência e oportunidade de uma decisão e concluir pelo seu desfazimento; vários fatores podem levar à revogação: mudança de circunstâncias, advento de novos fatos, reação contrária da população, engano inicial na apreciação dos fatos”. (MEDAUAR, 1999, p. 180).

Em consonância ao autor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979) esclarece-se que “a alteração de ato administrativo anterior, por razão de conveniência ou oportunidade, equivale à sua revogação e se denomina *reforma*. A retirada total diz-se *ab-rogação*; e a parcial, *derrogação*”. (MELLO, 1979, p. 633). Neste sentido, de acordo com o autor a revogação do ato Administrativo é uma manifestação unilateral de vontade que consiste em uma declaração de não querer continuar a conservar a sua precedente manifestação de vontade em anterior ato administrativo, por não ser mais conveniente, nem oportuno, apesar de ser legítimo.

Ademais, preleciona ainda Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) que a revogação ao suprimir um ato opera de eficácia *ex nunc*, isto é, de agora em diante, fato que diverge da invalidação de um ato. Ainda cumpre ressaltar que o ato revocatório é competência da administração ativa e não da administração controladora, consultiva, verificadora ou contenciosa, o mestre afirma que tal ato suscita a criação de utilidade pública e não ato que converge somente para sua produção, sendo também de natureza constitutiva, pois que promove uma circunstância nova, não se tratando apenas de mero reconhecimento ou declaração de situação prévia.

Correlacionando acerca da eficácia da revogação, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello esclarece que “Consequentemente, não é lícito ter alcance retroativo e procurar abranger os efeitos já produzidos, com referência a terceiros, se integralmente realizados no passado. Não pode, destarte, suprimir nem perturbar as situações jurídicas definitivamente constituídas por atos administrativos regularmente praticados” (BANDEIRA DE MELLO, 1979, p.639).

Essa abordagem parte de elementos subjetivismos em face de objetivos, e de acordo com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979), os atos praticados contrariando o interesse público poderão sofrer ulterior revogação de atos legítimos, que no caso foram válidos até o momento da declaração da administração pública, deixando assim de produzir seus efeitos.

Acerca da possibilidade de indenização, mais uma vez o elucidado mestre Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) destaca que a revogação quando legítima, em regra, não possibilita a indenização, ele explica “quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 466)

Embora, o professor haja dado essa afirmação acima, ele explica que não se pode excluir totalmente a possibilidade de indenização, pois segundo ele é conhecido que existe a responsabilidade do Estado por ato lícito, e afirma que “Não cabe a Administração decidir que revoga e remeter o lesado às vias judiciais para composição patrimonial dos danos. Isto corresponderia à ofensa de um direito e à prática de um ato ilegítimo que o Judiciário deve fulminar se o interessado requerer”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.466)

Ao tratar então da exceção que se aborda anteriormente, Bandeira de Mello (2013) supõe ser um absurdo que Administração aniquile um direito de alguém sem antecedente reparação do dano, ainda mais evocando interesse público, e caso ocorra, havendo pedido do interessado, *poderá* então o Judiciário anular o ato abusivo, este caminho é diverso daquele em que um terceiro lesado provocar o judiciário previamente a fim de ser indenizado, o autor explica “Não é o mesmo ter que buscar em juízo uma indenização prévia. São caminhos diferentes. Desassiste ao Poder Público, através de comportamento abusivo, lançar o administrado em via menos conveniente para ele”. (BANDEIRA DE M, 2013, p. 467)

Após traçadas as distinções e evidenciadas às peculiaridades do poder revogatório, é notório o acerto dos nobres doutrinadores acerca do poder revogatório, definindo este como ato novo, legítimo, quando aplicado em atos anteriores que contrariem ao atual interesse público, no entanto, há que se fazer uma ressalva, no que diz respeito às decisões abusivas que ferem direitos àqueles que auferiam perspectivas programadas pelos próprios atos e que por medida desmensurada foram prejudicados, cabendo assim, a meu ver, sempre revisão judicial para saneamento de ato abusivo da administração pública.

Passa-se à análise minuciosa acerca da aplicação dos princípios bem como sua adequação à Administração Pública quando esta discricionariamente entender revogar seus atos.

### 3 APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS E SUBPRINCÍPIOS COMO LIMITADORES DA DISCRIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

O entendimento acerca da aplicação e incidência do Princípio da Autotutela perpassa pela compreensão da Discricionariedade Pública, bem como os princípios que operam como limitadores do exercício público.

Então é oportuno reproduzir preliminarmente a lição do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) que traçando linhas gerais esclarece a distinção entre atos expedidos no exercício de competência vinculada e atos exercidos no desempenho de competência discricionária. O jurista afirma que

Haveria atuação vinculada e, portanto, um poder vinculado, quando a norma a ser cumprida já predetermina e de modo completo qual o *único* possível comportamento que o administrador estará obrigado a tomar perante casos concretos cuja compostura esteja descrita, pela lei, em termos que não ensejam dúvida alguma quanto ao seu objetivo reconhecimento. Opostamente, haveria atuação discricionária quando, em decorrência do modo pelo qual o Direito regulou a atuação administrativa, resulta para o administrador um campo de liberdade em cujo interior cabe interferência de uma apreciação *subjetiva* sua quanto à maneira de proceder nos casos concretos, assistindo-lhe, então, sobre eles prover na conformidade de uma intelecção, cujo acerto seja irredutível à objetividade e ou segundo critérios de conveniência e oportunidade administrativa. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p.10)

Articulando o mesmo entendimento a autora Zancaner (2001) salienta que existem casos em que a lei determina apenas algumas condições necessárias ao exercício de atos administrativos, competindo à Administração Pública completar o quadro regulativo para pleno exercício deste poder, ela aduz que isso acontece “através de uma estimação subjetiva, quer quanto à escolha ou valorização do pressuposto do fato, quer quanto à determinação última do conteúdo concreto da decisão aplicável, dentro das lindes legais, quer quanto a ambos os elementos”. (ZANCANER, 2001, p.48)

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello localiza e define “discrecionalidade”, aduzindo que,

[...] é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p.48)

O mestre Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) esclarece que há casos excepcionais em que a regra é omitida ao referir-se a situação de fato, descrevendo conceitos fluidos, imprecisos, vagos, indeterminados, dando margens a suscetíveis interpretações, que podem até descrever a norma objetivamente, porém, com margem de liberdade administrativa, dando opção quanto à forma, ou permitindo a livre escolha em praticar um determinado ato ou não, dando-lhe pelo menos duas alternativas abertas, podendo o administrador deferir ou não, nestes casos há interferência de um juízo subjetivo do administrador, ele ressalta que,

[...] o Judiciário tanto interpreta a lei – para corrigir atos que desbordem das possibilidades abertas pela moldura normativa – nos casos em que se verifica se os *conceitos vagos* ou imprecisos foram apreendidos pela Administração, dentro da significação textual que comportavam situação que comportavam, como quando, para os mesmos fins, verifica-se a *opção de conveniência e oportunidade* se fez sem desvio de poder, isto é, obsequiosa às finalidades legais. [...] o Judiciário pratica, desde logo,

o ato de intelecção da lei, interpretando-a e controlando-a com o caso concreto, para aferir se foi boa ou mal aplicada. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, 27)

Sendo assim, Zancaner (2001) adverte que a escolha dos pressupostos de fato, que servem de base à decisão administrativa, são limitados à adequação da finalidade (bem jurídico objetivado pelo ato) e o fim (interesse público) e em razão do próprio poder atribuído, ou seja, em razão da própria expedição do ato, nisto a discricionariedade pública possui um campo restrito com relação à aplicação da norma.

Ressaltando o que em tópico anterior foi registrado nas palavras da autora Zancaner (2001) acerca da incompatibilidade entre discricionariedade e o dever de invalidar, é conferido à Administração Pública liberdade para decidir em atos passíveis de revogabilidade e não àqueles com vícios de ilegalidade.

Após a demonstração conceitual ora proclamada quanto à discricionariedade administrativa, faz-se necessário elucidar a aplicabilidade dos princípios e subprincípios como limitador desta.

Oportunamente, Rafael Ramires Araújo Valim (2009), em sua tese de mestrado fala acerca da *função limitativa dos princípios*, sob orientação do ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Melo onde reproduz suas lições afirmando que os princípios constituem parâmetro de validade de regras jurídicas, nisto, se uma regra dissonar do comando abarcado por um princípio será este dotado de invalidade, devendo ser expulso do ordenamento jurídico. O autor justificou seu entendimento apresentando duas considerações, a primeira concernente à intrínseca ligação entre a função interpretativa e limitativa, onde aquela se aporta na edição da norma jurídica determinando seus contornos, esta atua após a norma produzida, contendo a violação do princípio.

Valim (2009) observa que a função limitativa só tem razão de ser se descumprida a função interpretativa, ou seja, o juízo de invalidade é resultado da inobservância do princípio jurídico no momento da interpretação. O autor salienta que esta conclusão só é possível se relacioná-la ao tema da discricionariedade administrativa, ele aduz:

“os princípios jurídicos são, ao mesmo tempo, um dos mecanismos de redução da discricionariedade (função interpretativa) e de controle do ato administrativo (função limitativa), [...] antes da edição do ato administrativo – momento da discricionariedade –, incide a função interpretativa; uma vez existente o ato administrativo, incide a função a função limitativa”. (VALIM, 2009, p. 36)

A segunda consideração apresentada por Valim (2009) incide na função limitativa dos princípios se sopesada em conjunto com o direito subjetivo, permitindo e expandindo o controle jurisdicional dos atos do Poder Público pelos administrados.

Aduz a autora Di Pietro (2001) que os princípios gerais do direito são valores que conduzem o legislador, o magistrado e o administrador público, havendo lei que o contrarie será inconstitucional, agindo como um limite à discricionariedade administrativa, os quais, se ultrapassados, configuram ato ilícito da Administração, suscetível de revisão judicial. Explica Di Pietro que “A discricionariedade administrativa – como poder jurídico que é – não é limitada só pela lei, em sentido formal, mas pela ideia de justiça, com todos os valores que lhes são inerentes, declarados a partir do preâmbulo da Constituição”. (DI PIETRO, 2001, p.46)

Segundo Odete Medauar (1999) a partir do momento em que o interesse público, passou a ser prioridade na administração pública, observou-se assim uma série de prerrogativas indispensáveis para se alcançá-lo, no entanto, sua atuação está limitada por uma série de princípios, dentre os quais se destacam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/88, bem como da segurança jurídica e da boa-fé.

A autora Odete Medauar (1999) faz ressalvas extremamente importantes acerca do exercício do controle do ato administrativo, e afirma que o mesmo não se terá como parâmetro apenas o princípio da legalidade, uma vez que há inovações paradigmáticas que estão estritamente ligados ao Estado Democrático de Direito, ao qual são asseguradas garantias e outros princípios constitucionais, dentre eles o da dignidade da pessoa humana, fazendo com que a atuação da Administração Pública seja mitigado de uma concepção fechada do princípio da legalidade para uma atuação em conformidade com

um complexo sistema de fontes que conformam o ordenamento jurídico, podendo preponderar outros princípios igualmente relevantes, de modo que possa melhor atender o interesse público.

Neste sentido, Zancaner afirma que “O exame das circunstâncias de fato, os princípios de Direito, o critério da razoabilidade e a interpretação geralmente afunilam o caminho a ser trilhado pelo administrador, de tal maneira que este se vê frente à possibilidade de uma única escolha, e não mais frente a um leque de possibilidades”. (ZANCANER, 2001, p.54)

Serão então corroborados fatos relevantes acerca do sopesamento dos princípios quando em conflito, expostos a partir das análises realizadas pelo professor Sérgio Guerra que tratou sobre “O Princípio da Proporcionalidade na pós-modernidade” em seu artigo publicado pela revista Direito do Estado.

O professor Sérgio Guerra (2005) assinala que o tema sobre princípios é no atual pós-modernismo uma demonstração da relativização positivista, sendo um motivador da conciliação e da convivência harmônica entre princípios no Estado Democrático de Direito, promovendo uma releitura a respeito da noção clássica de interesse público para validação dos atos e medidas da Administração Pública, pois que na atualidade se prima pelos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Sendo assim, o mestre Sérgio Guerra (2005) destaca a importância dos princípios como espécie de norma jurídica, e relembra que “a teoria principiológica teve fundamental contribuição com os estudos elaborados por Ronald Dworkin, em 1967, contra o positivismo”. (GUERRA, 2005, p. 3)

De outra parte, Sergio Guerra (2005) traduz o conceito acerca sopesamento dos princípios citando os fundamentos de Ronald Dworkin, ele explica “a questão dos pesos entre princípios (dimension of weight), de modo que na hipótese de colisão prevalece o de maior peso sem excluir o outro totalmente. [...] aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um.” (GUERRA, 2005, p.4)

Ademais, é essencial a abordagem acerca do dever da proporcionalidade e aplicação dos subprincípios, a saber, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, bem como o dever da razoabilidade, pois que apresentam papel fundamental para ponderar os

princípios gerais do Direito, com isto o professor Sergio Guerra (2005), cita Humberto Ávila afirmando que,

[...] o dever de proporcionalidade não se identifica com o dever de razoabilidade, [...] a proporcionalidade se refere à correlação entre dois bens jurídicos protegidos por princípios constitucionais, em que se perquirir se a medida adotada é adequada para atingir o fim constitucionalmente instituído (relação meio x fim). Ademais disso, se busca saber se a medida é necessária enquanto não substituível por outro meio igualmente eficaz e menos restritivo do bem jurídico envolvido (relação meio x meio) e se a medida é desproporcional em relação ao fim a ser atingido (relação meio x fim). [...] a razoabilidade se aplica na situação pessoal do sujeito envolvido. A aplicação ultrapassa a relação meio-fim, então considerada constitucional. É a hipótese de iniquidade da aplicação de uma norma geral a um caso individual (proibição de excesso no caso concreto). A medida não é inconstitucional por causa da limitação advinda da ponderação entre princípios, mas, sobretudo, devido à concreta aplicação a determinado sujeito. A condição pessoal e individual deve ser levada em conta. (GUERRA, 2005, p. 14)

De acordo com Sérgio Guerra (2005), a Constituição Federal não previu o princípio da proporcionalidade, no entanto, a doutrina não discorda quanto à sua aplicação no Direito Administrativo e, por conseguinte no Direito Constitucional.

Sobre isto, o professor Regis Fernandes de Oliveira (2014), explicita jurisprudência pacífica no sentido da possibilidade do controle judicial dos atos administrativos, e afirma que a Suprema Corte já decidiu que, [...] não viola o princípio da separação dos poderes o controle judicial pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, [...] podendo o Judiciário atuar, inclusive, nas questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade. (OLIVEIRA, 2014, p.103)

É conclusivo assim que todos os pressupostos principiológicos são estritamente necessários para limitar a discricionariedade administrativa, devendo ser utilizados pelos operadores do Poder Público, bem como pelo Poder Judiciário, coibindo o arbítrio. É justo acrescentar que, se os princípios funcionam como limitadores da atividade administrativa pode-se inferir

que esta limitação aplica-se ao exercício do Poder Revogatório, por possuir natureza discricionária e ser preciso limitá-lo para evitar a abusividade do poder público.

## 4 LIMITES AO PODER REVOGATÓRIO NOS CONCURSOS PÚBLICOS

Este tópico tem por escopo abordar os limites do poder revogatório relacionando-os aos concursos públicos e, como fora apresentado em tópico anterior o concurso público é um procedimento administrativo, onde há vários atos com finalidades próprias previamente admitidas em lei, com disposição de ser assegurada a conclusão final administrativa.

### 4.1 PECULIARIDADES

Este tópico tem por finalidade trazer à tona dados peculiares envolventes do poder revogatório aludido pelos autores abaixo.

O professor Regis Fernandes de Oliveira abordou em seu livro “Ato Administrativo”, abordou acerca da *Reserva de Revogação*, denominando esta expressão como um equívoco, “é que o simples fato de inclusão de tal cláusula em referidos atos não outorga à Administração o poder de revogar”. (OLIVEIRA, 2014, 133)

O mestre em nota explica que poderá até ocorrer à inserção de cláusula de reserva de revogação, mas “apenas deve ser admitida e, portanto, torna-se necessária, quando a norma não atribui, expressamente, o poder de revogação, mas simplesmente faculta sua admissibilidade; tal providência se impõe para evitar dúvidas” (OLIVEIRA, 2014, p.133). Assim segundo o mestre em nota, é absolutamente desnecessário a inserção de tal cláusula, pois o que importa é verificar a existência de disponibilidade de competência para dispor sobre relação jurídica na qual seja titular.

Em prosseguimento às peculiaridades do poder revocatório, o professor Fernando Henrique Mendes de Almeida (1958), livre docente da Universidade de São Paulo – USP chama atenção para a necessidade de prudência na aplicação da revogação nos atos administrativos e afirma que eventualmente será preciso compreender a distinção entre auto

impugnação (mesmo poder de que emanou o ato revogado) e heteroimpugnação, para isto Almeida (1958) expõe as regras, que são:

a) não se pode revogar ato anulável que já seja eficaz, sem, com isto, determinar consequências desastrosas, inclusive para o erário público, nalguns casos; entretanto pode-se anular o ato anulável já eficaz, se não está êle beneficiado ainda da prescrição, o que, entre nós, como já se disse acima, não pode ocorrer senão consequência de julgado defluente da ação rescisória; b) pode-se consequentemente, revogar: a) ato válido essencialmente revogável; c) ato válido acidentalmente revogável, enquanto ainda ineficaz; d) ato nulo, isto é o que “ad initio vitiosum est et tractu temporis convalescere non potest. (ALMEIDA, p. 118)

Segundo o autor Fernando H. M. Almeida (1958), de tais regras, advêm muitos comportamentos que deverão ser seguidos por aqueles que diante de atos administrativos pensam em “revogar”, explicitando verdadeiras fronteiras ao poder revogatório.

## 4.2 LIMITES GERAIS E (IM)POSSIBILIDADES

Logo adiante, serão expostos os limites ao poder revogatório, em que serão apresentados os limites gerais, as (im)possibilidades e peculiaridades existentes na revogação de ato administrativo.

Dando início a exposição deste tópico, o professor Carvalho Filho (2013), afirma que em nome do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, vêm sendo instituídos limites ao exercício da autotutela pela Administração, o autor afirma que,

Na verdade, a eterna pendência da possibilidade de revisão dos atos administrativos revela-se, em alguns casos, mais nociva do que a sua permanência. Por isso mesmo, a Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo federal, consignou que o direito da Administração de anular atos administrativos que tenham irradiado efeitos favoráveis ao destinatário *decai* em cinco anos, salvo comprovada má-fé (art. 54). Vê-se, portanto, que, depois desse prazo, incabível se torna o exercício de autotutela pela Administração, eis que tal hipótese acarreta, *ex vi legis*, a conversão do fato anterior em situação jurídica legítima. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 35)

Ainda sobre esse assunto o escritor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979), explica que o acolhimento do princípio da revogabilidade dos atos administrativos, apresenta dúvidas, pois que essa prerrogativa não pode ser adotada sem limites, sob pena de ofensa à ordem jurídica.

Desta forma, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979) apresenta algumas restrições quanto ao poder de revogar, onde a primeira restrição ocorrerá quando houver um ato administrativo e sua revogação só ocorrerá se expressa em texto legal, ou seja, a discricionariedade da administração pública manifesta somente no exercício de um ato administrativo, mas não em sua revogação.

A segunda restrição dá-se pela *própria natureza da função administrativa*, qual seja de criar e melhorar a utilidade pública, no entanto, o poder de revogação só poderá ser efetuado quando condicionado pelo interesse público, ou seja, não há tolerância ao exercício deste poder (de revogar/reformar,) de maneira abusiva, com má-fé, devendo o ato de revogação ser compatível à natureza do ato revogado.

A terceira restrição diz respeito aos seus efeitos ex nunc dos atos quando revogados, ou seja, da sua data em diante, não podendo assim revogar ato antecedente por parte da Administração Pública, o autor aduz que “[...] as razões que provocam verificam-se depois da emanação do ato administrativo, e muitas vezes são contemporâneas dela e se fundam na conveniência e oportunidade públicas.” (MELLO, 1979, p.638)

A última restrição é o princípio primado do direito, como esclarece Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979), tal princípio assegura e resguarda os efeitos futuros dos direitos que legitimamente foram adquiridos em decorrência de ato administrativo anterior, como também de não lesar o patrimônio de terceiros quando ocorrer revogação de ato administrativo.

Também Regis Fernandes de Oliveira afirma que “[...] entendeu o Supremo Tribunal Federal que no caso de revogação, por motivo de conveniência, tem que respeitar os direitos nascidos durante a vigência do ato (RTJ33/509, rel. Min. Luiz Gallotti). Há que respeitar os atos válidos produzidos”. (OLIVEIRA, 2014, p.135)

Ante tudo que se expôs, resta ainda o que o mestre por excelência Celso Antônio Bandeira de Mello registrou acerca dos limites ao poder de

revogar, ele afirma que “verifica-se que há poder de revogar quando: a) a lei explicitamente defere esta competência; b) a competência administrativa para dispor sobre certa relação não se exauriu com relação a ela ao ser anteriormente exercitada.” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.464).

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) explica que com relação aos atos abstratos, a exemplo dos regulamentos, são sempre revogáveis, sendo, pois os limites específicos somente para os atos concretos, ele afirma que,

[...] nos atos gerais e abstratos não se trata de reincidir competência sobre a *mesma relação jurídica*. Tais atos dispõem para o futuro e não interferem com alguma *relação do presente*. Não apanham qualquer relação criada. Logo, não correspondem à reiteração de competência sobre a mesma relação. Consistem no simples exercício normal de uma competência deferida em abstrato e que é manifestada tendo em vista o *porvir*. Daí sua ‘liberdade’.

(BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 464)

No que se refere aos atos concretos, o autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), registra que estes possuem limites, por fazerem descontinuar uma relação do presente, para dispor de outra maneira, atingindo uma concreta relação jurídica já estabelecida. Em razão disso, o autor apresenta situações irrevogáveis, quais sejam: a) os atos que a lei declare irrevogáveis; b) os atos exauridos, efeitos já esgotados; c) os atos vinculados enquanto o sejam; d) os chamados meros atos administrativos, como as certidões e os votos em órgão colegial, em razão da vontade coletiva; e) os atos de controle, pois se exaure assim que expedido; f) atos que, integrando um procedimento, devem ser expedidos em ocasião determinada; g) atos complexos, onde para que ocorra certo efeito jurídico é preciso a integração de vontades de diferentes órgãos administrativos, pois somente uma única vontade não é capaz de modificar o que a lei determinou que operasse por mais de um órgão; h) atos de direitos adquiridos e por fim; i) atos que versarem sobre decisão final de processo contencioso.

Da mesma forma, Carvalho Filho (2013) em seu livro faz alusão ao poder de revogar e salienta que este não é ilimitado, porém existem atividades administrativas que não conformam a revogação por força da própria natureza de ato anterior pela produção de efeitos na ordem jurídica.

Complementando o raciocínio acima descrito a autora Odete Medauar (1999) afirma que é pacífico na doutrina e jurisprudência quanto à proibição de revogar unilateralmente atos relacionados aos direitos adquiridos, segundo a própria Súmula 473. Nesses casos, não há possibilidade (inexiste margem de escolha) de desfazimento com base em conveniência e oportunidade, sendo o caso das licenças, ou seja, o poder de revogar encontrará limite por se tratar de atos vinculados, editados em consonância com os requisitos e condições que foram determinados com antecedência na norma e atendidos pelo interessado.

Explica a autora Medauar (1999) que se porventura houver revogação de ato relacionado a direito adquirido pela Administração, caberá o pagamento de indenização em razão dos danos causados.

Não obstante a todo exposto é necessário enfatizar que, muito embora, os doutrinadores relacionados neste tópico, muito bem articularam os conceitos acerca dos limites da revogação dos atos administrativos, deixam entre linhas ser possível a revogação de atos irrevogáveis, sendo preciso notificar que se assim ocorrer o administrado lesado possui direito a recorrer até as instâncias judiciais para saneamento destes atos, ou quiçá anulação do ato revogatório.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo agregou conceitos fundados pelos ilustres mestres do direito administrativo, pelos quais tornaram possível uma análise relevante acerca do tema proposto.

É lição corrente que a função administrativa encontra solidez e limite em instrumento normativo, advindo de lei ou da própria Constituição, não assistindo *vontade* à autoridade ou quem lhe faça às vezes, mas tão só o dever de atender as finalidades legais. Assim, se a Administração dissente das competências que lhe são atribuídas, encontra em seu caminho o ente jurisdicional que restabelece o império da legalidade.

Ocorre que nesta relação subsiste um campo com “alternativas igualmente justas” pelas quais atribuem a competência administrativa uma margem de liberdade, onde a autoridade administrativa poderá atuar, atendendo a interesses públicos concretos, devendo ainda assim estar dentro dos lindes

legais, podendo ocorrer também a hipótese da Administração operar discricionariamente quando a norma jurídica, em sua proposição normativa, adotar conceitos indeterminados ou puramente não descrever a situação fática capaz de deflagrar a consequência jurídica.

Desta forma, a discricionariedade procede de eventual faculdade atribuída ao administrador público para a prática de ato administrativo, autorizando que o agente escolha o momento adequado para a edição do ato ou até mesmo do seu desfazimento. Nisto, o ato administrativo é o resultado do exercício da função administrativa e por meio deste se declara, constitui, modifica ou extingue direitos dos administrados.

Notoriamente o concurso público representa uma das mais relevantes atuações da administração pública caracterizada por ser um procedimento administrativo seguido de atos ordenados em série e que antecedem o ato final de provimento, como uma cadeia, de maneira que após a expedição de edital, deverá se manter observância às regras estabelecidas, cabendo à administração conservar idôneo o certame público para recrutamentos dos servidores públicos e por isso está submetido à legalidade do ato.

Postas estas premissas, há duas considerações pertinentes a fazer: a primeira consideração está relacionada aos Princípios, são eles que oferecem sustentação material ao concurso público, bem como à atuação administrativa em geral, firmada pela própria Constituição Federal, nos termos do art. 37, CF/88. Os princípios gerais do direito asseguram e resguardam direitos e garantias fundamentais dos indivíduos em decorrência de ato administrativo antecedente, mesmo quando ocorrer revogação deste.

O Estado Democrático de Direito, constitui-se um complexo sistema de fontes que conformam o ordenamento jurídico, podendo preponderar princípios igualmente relevantes, de modo que possa melhor atender o interesse público.

Neste sentido, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade servirá para equilibrar a relação jurídica entre Administrador e Administrado, operando também como limitador da atuação discricionária da Administração pública. Acrescenta-se que é em nome do princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, que vêm sendo instituídos limites ao exercício da autotutela pela Administração Pública.

Em se tratando de colisão de princípios, aquele que vai resolver o conflito, deverá levar em conta o sopesamento dos princípios, isto é, quando houver dois bens jurídicos protegidos por princípios constitucionais, caberá uma análise minuciosa acerca da medida adequada, necessária e por fim se a mesma não foi desproporcional em relação ao fim a ser alcançado.

A segunda consideração concerne à discricionariedade. É importante frisar que o poder revogatório é faculdade utilizada pela Administração Pública, podendo ela operar quando entender, optando pela retirada de ato de procedimento de concurso público, por não mais convir sua existência, por serem inconvenientes ou inoportunos em favor do interesse público. O “poder de revogação”, no entanto, está restrito, limitado e não pode revogar direito “adquirido”, ou seja, o poder de revogar encontrará limite quando se tratar de atos vinculados, editados em conformidade com os requisitos e condições que foram definidos com antecedência na norma e atendidos pelo interessado, cabendo destacar que a revogação quando legítima, em regra, não possibilita a indenização, no entanto, essa possibilidade não é excluída totalmente.

Assim, quando Administração utilizar da revogação, dentro dos limites, poderá ser responsabilizada, cabendo até ressarcimento àquele que sofreu as consequências da retirada do ato administrativo, ainda em controle interno, ou seja, a Administração fica vinculada a seu provimento, devendo assegurar o que nele foi exposto, então, havendo a retirada de algum ato do concurso público é dever da administração fundamentá-la, evitando o arbítrio administrativo.

Se porventura a Administração incorrer em “ultrapassar tais limites ou revogar atos irrevogáveis”, e sua atuação causar lesão ou ameaça a direito, subtraindo uma vantagem que o administrado pessoalmente desfrutaria se não houvesse a ruptura desta invocando interesse público, havendo pedido do interessado, caberá então ao Poder Judiciário, corrigir os atos que desbordaram das possibilidades atribuídas à Administração, ou até mesmo anular o ato abusivo, pois que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, devendo ser assistidos e preponderados os princípios violados no caso concreto.

Noutras palavras, pode o candidato aprovado em concurso público requerer direito subjetivo violado, no momento da violação do direito, podendo ocorrer no final da validade do concurso ou até antes dele, por força de ato administrativo provocador de ofensa a direito, cabendo ao Judiciário interpretar e confrontar o ato praticado pela Administração, para aferir se foi bem ou mal aplicada, ou seja, se o ato foi praticado dentro dos limites da razoabilidade, e se é passível de censura.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. Revogação dos atos administrativos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. V. 53. 1958. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/issue/view/5379>. Acesso em: mai. 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 443-444.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. **Vade Mecum**, São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2013. p. 167-172.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Atlas, 2001. p. 16-20 e 46.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno, de acordo com a EC 19/98**. 3ª ed. São Paulo, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 1979, 2ª ed. p. 633-639.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Ed.Revista dos Tribunais, 2014.

VALIM, Rafael Ramires Araujo. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. MEC, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://dominiopublico.Mec.gov/download/teste/arqs/cp091504.pdf>>. Acesso em: out.2015.

ZANCANER, Weida. **Da Convalidação e da Invalidação dos atos administrativos**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2001.