ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO — CONTRÔLE JURISDICIONAL

— Se do ato administrativo cabe recurso, ou pedido de reconsideração, por parte de terceiro interessado, lícito será a sua modificação ou revogação pela autoridade administrativa competente, sem ofensa a direito subjetivo certo e incontestável.

— Ao Poder Judiciário é vedado, em regra, apreciar o mérito dos atos administrativos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Dr. Galdino Ferreira de Carvalho *versus* Prefeito Municipal de São Paulo
Mandado de segurança n.º 39.839 — Relator: Sr. Desembargador CUSTÓDIO DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 39.839, da comarca de São Paulo, em que é impetrante o Dr. Galdino Ferreira de Carvalho e impetrado o Sr. Prefeito Municipal: Acordam, em Tribunal Pleno, por maioria de votos, denegar a segurança impetrada, pagas as custas pelo impetrante.

Fêz êste construir, em terreno de sua propriedade, à Rua Antônio Tavares, um grupo de dez casos. Terminada a construção de cinco delas, locou-as a diversos inquilinos, mediante aluguéis convencionados a título provisório, até que fôs-

---

* N. da R. — Sôbre a matéria versada nesta decisão, ver "REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO", vol. 1, pág. 174, ac. do S.T.F.; idem, comentário de ALCINO PAULA SALAZAR; idem, pág. 187, ac. do T.A.R.G.S.; idem, pág. 688, decisão do Min. da Viação e Obras Públicas; vol. 2, págs. 124, 144, 153, 227, 687 e 724, acórdãos do S.T.F.; idem, pág. 124, comentário de VITOR NUNES LEAL; idem, pág. 482, artigo de SEABRA FAGUNDES, idem, idem, vol. 3, pág. 7; vol. 3, pág. 3, págs. 69 e 194, ac. do S.T.F.; idem, pág. 70, comentário de VITOR NUNES LEAL; vol. 6, pág. 309, artigo de PEDRO CARRILHO sôbre "O Poder Judiciário e o Ato Administrativo — Jurisprudência da Côrte Suprema da Argentina"; vol. 10, pág. 106; ac. do T.J.S.P.; vol. 12, pág. 190, ac. do T.F.R.; vol. 13, pág. 229, ac. do T.J.S.P.; vol. 14, pág. 227, ac. do T.F.R., vol. 15, págs. 98 e 109, ac. do T.F.R.; idem, pág. 211, ac. do T.J.S.P.; vol. 16, pág. 257, decisão do D.A.S.P.; vol. 17, parecer de FRANCISCO CAMPOS.

sem regularmente arbitrados pela Prefeitura Municipal, nos têrmos da legislação especial vigente. Requerido o arbitramento pelo impetrante, fixou-os, a final, o Sr. Prefeito em quantias um pouco inferiores às convencionadas. O respectivo despacho foi publicado no "Diário Oficial" do dia 18 de novembro do ano passado (fls.). Aconteceu, porém, que no dia 16 de dezembro, 28 dias após aquela publicação, os inquilinos interessados entraram com um pedido de reconsideração, e, por despacho publicado no dia 30 de abril do corrente ano, foram atendidos, reduzindo-se um pouco mais o arbitramento (fls.). É contra êste último despacho impetrado que se insurge o locador proprietário, tachando-o de manifestamente ilegal, arbitrário, ofensivo de direito certo e incontestável.

É o seguinte o argumento do impetrante: o ato do Sr. Prefeito, que atendeu ao pedido de reconsideração feito pelos inquilinos, é ofensivo à coisa julgada, pois a decisão anterior já havia transitado em julgado, pelo decurso do prazo de quinze dias estabelecido no artigo 4.º, do Decreto Municipal n.º 1.022, de 31 de outubro de 1947, para a interposição de recurso.

Sustentou o Departamento Jurídico da Prefeitura que êsse prazo é fixado para o "requerente do arbitramento"; no caso, o locador e proprietário. Os inquilinos, por isso que não figuram como partes no processo, embora diretamente interessados, recebem comunicação, por escrito, do arbitramento. Como terceiros interessados, não se lhes poderia negar o direito de reclamar ou pedir a reconsideração do despacho, a fim de ser reduzido o aluguel fixado; e, nestas condições, fora de dúvida é que o prazo, para êles, sòmente correrá do dia em que receberem a comunicação oficial do arbitramento, jamais da publicação no "Diário Oficial".

Preliminarmente, convém acentuar o equívoco do impetrante ao falar de "coisa julgada", na espécie .

Como bem observou o Prof. Rafaelle Resta, na sua monografia "La Revoca degli atti Amministrativi", pág. 74, — "a imutabilidade de um ato adquire diversos nomes nos vários campos do direito: ela se chama irrevogabilidade no direito privado e no administrativo; inderrogabilidade, no direito constitucional e coisa julgada formal, no direito processual". A coisa julgada, no seu aspecto substancial, representa uma característica do conteúdo do "comando jurisdicional", como demonstrou o Prof. Liebman "Eficácia e Autoridade da Sentença", ed. brasileira, § 3.º, ns. 14 e 15). Na esfera do direito administrativo, não há falar de coisa julgada, sequer sob o aspecto formal, ou preclusão. Fala-se antes de revogabilidade ou irrevogabilidade do ato administrativo, matéria, aliás, das mais intrincadas e controvertidas. Entre nós, segundo informa Seabra Fagundes, prevalece a opinião que vincula a revogabilidade à inexistência de direito subjetivo nascido do ato da Administração: será êste revogável, quando dê origem apenas a um interêsse legítimo; e irrevogável, quando faça nascer um direito subjetivo ("Revogação e Anulamento do Ato Administrativo", "Rev. de Direito Administrativo", vol. 2, pág. 482 e vol. 3, pág. 1; "Rev. Forense", vol. 107, página 429. Fala-se, também, de "definitividade" do ato, instituto de conceituação tôda especial, inconfundível com a preclusão direito processual. Instituto *sui generis* do direito administrativo, justificável pela exigência prática de permitir o exercício dos contrôles administrativos internos, antes de se submeter um ato ao contrôle jurisdicional (Resta, ob. citada, n.º 30). Se dêle cabe recurso, ou pedido de reconsideração, por parte de terceiro interessado, lícito será a sua modificação ou revogação pela autoridade administrativa competente, sem que se possa vislumbrar aí qualquer ofensa a direito subjetivo certo e incontestável. É precisamente êste o caso dos autos. Em primeiro lugar, deve-se considerar que o ato do impetrado não foi pròpriamente revogatório do anterior, visto que apenas "o modificou", diminuindo um pouco mais o aluguel arbitrado, atendendo-se

à reclamação dos inquilinos. Por outro lado, não há prova de que se tenha verificado a definitividade do ato, pelo menos em relação aos inquilinos, terceiros diretamente interessados, mas que nenhuma participação tiveram no processo administrativo de arbitramento requerido por iniciativa exclusiva do impetrante. Neste particular, é de inteira procedência a argumentação do Departamento Jurídico da Municipalidade. Na verdade, o processo de arbitramento de aluguéis, ou é requerido exclusivamente pelo proprietário, ou pelo inquilino, ou por ambos conjuntamente. No caso em debate, ao que se infere do documento de fls., o foi sòmente pelo primeiro, visto que não há referência alguma a inquilino. Em tal caso, que é o mais comum, uma vez fixado o aluguel, a Prefeitura envia ao inquilino comunicação por escrito, cientificando-o do arbitramento. É evidente, portanto, que o prazo de quinze dias para o inquilino recorrer ou pedir reconsideração (direito que se não lhe negará), fluirá da data em que recebeu a comunicação escrita. Ora, na espécie, ignora-se qual seria essa data. Sabe-se, apenas, que o pedido de reconsideração foi protocolado vinte e poucos dias após a publicação do despacho pelo "Diário Oficial", donde se poder presumir que tenha sido feito dentro dos quinze dias posteriores à comunicação. O que absolutamente não se poderá inferir é que os inquilinos, estranhos ao processo de arbitramento requerido pelo impetrante, tivessem conhecimento da publicação do despacho na imprensa oficial.

Em suma: tudo está a indicar que o caso não é daqueles que possam merecer solução pela via excepcional do mandado de segurança. A alegada nulidade ou ilegalidade do ato administrativo, se é que existe, sòmente poderia ser objeto de exame e solução em ação adequada.

Quanto ao mais, trata-se de matéria que refoge ao contrôle do Poder Judiciário. A êste, como se sabe, é vedado, em regra, apreciar o mérito dos atos administrativos; não se lhe submetem os interêsses, ainda que legítimos, porventura contrariados por tais atos, mas apenas os direitos subjetivos acaso feridos. O mérito é de atribuição do Poder Executivo ou da Administração Pública; nele penetrando, o Poder Judiciário faria obra de administrador, violando com isto o princípio da separação de poderes (cf. *Seabra Fagundes*, "O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", pág. 117; "Rev. Tribunais", vol. 170, pág. 660, etc.).

Não estando, assim, satisfatòriamente demonstrada a violação de direito subjetivo, certo e incontestável, do impetrante, por ato manifestamente ilegal do impetrado, — houver por bem a maioria dos julgadores denegar a segurança requerida.

São Paulo, 25 de outubro de 1948. — *Teodomiro Dias*, presidente. — *E. Custódio da Silveira*, relator designado. — *Márcio Munhós*, vencido. — *H. da Silva Lima*. — *Paulo Costa*. — *Joaquim de Silos Cintra*. — *Bernardes Júnior*. — *J. R. A. Valim*. — *Meireles dos Santos*. — *Cunha Cintra*. — *J. Barbosa de Almeida*, vencido. — *A. M. Câmara Leal*. — *Pedro Chaves*. — *Pinto do Amaral*, vencido. — *Juarez Bezerra*, vencido. — *Clóvis de Morais Barros*. — *Camargo Aranha*. — *João M. C. Lacerda*. — *Justino Pinheiro*. — *Nélson de Noronha Gustavo*, vencido. — *Mário Masagão*, vencido. — *Frederico Roberto*. — *Fernandes Martins*, vencido. — *Pinheiro Machado*. — *Amorim Lima*, vencido. — *Davi Filho*, vencido. — *Percival de Oliveira*, vencido. — *Paulo Colombo*. — *Trasíbulo de Albuquerque*, vencido. — *Manuel Carlos*, vencido. — *A. de Oliveira Lima*, vencido, nos têrmos do seguinte voto:

Por votação unânime, foi rejeitada a preliminar de não ser possível impetrar mandado de segurança para impugnar ato administrativo increpado de ilegal. Essa preliminar é de todo inconsistente em face do prescrito pelo art. 141, § 24 da Constituição Federal de 1946 e do art. 319 do Código de Processo Civil.

Segundo o Decreto-lei n.º 9.669, de 29 de agôsto de 1946, o aluguel ainda não fixado deverá ser arbitrado, com observância das regras que essa lei estabelece (arts. 5.º e 6.º).

Dispõe o art. 25 do Decreto-lei n.º 9.669 que cabe às autoridades municipais o arbitramento de aluguel, na forma que o Prefeito determinar. Para dar cumprimento a êsse dispositivo legal, bem como ao que determinam os arts. 22 e 23 dêsse Decreto-lei n.º 9.669, o Prefeito Municipal desta Capital expediu o Decreto n.º 900, de 10 de setembro de 1946, instituindo a Comissão de Arbitramento de Aluguel, diretamente subordinada à Secretaria das Finanças, constituída de três membros, por êle escolhidos, dentre os funcionários municipais (art. 1.º). A essa Comissão devem ser dirigidos os pedidos de arbitramento de aluguel (art. 2.º).

Posteriormente, em 8 de outubro de 1946, expediu ainda o Prefeito Municipal o Decreto n.º 909, dispondo sôbre pedidos de arbitramento de aluguel e sôbre o processo respectivo.

Em 1.º de novembro de 1947, foi publicado ainda o Decreto Municipal n.º 1.022, de 31 de outubro de 1947, o qual deu nova organização à Comissão de Arbitramento. Determinou êste decreto municipal que a Comissão de Arbitramento de Aluguel passava a ficar subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, para o qual ficavam transferidas as atribuições do Secretário das Finanças, relativas a essa Comissão. Estabeleceu ainda o citado Decreto Municipal n.º 1.022, em seu art. 4.º: "Das decisões da Comissão caberá recurso ao Prefeito, a ser interposto dentro de quinze dias da data de sua publicação no "Diário Oficial" do Estado".

A Comissão de Arbitramento de Aluguel do Município da Capital, por decisão proferida no Processo n.º 84.296-47, publicada no "Diário Oficial" do Estado, em 18 de novembro de 1947, fixou o aluguel mensal de Cr$ 1.550,00 para os prédios n.ºs 3, 5 e 7 e de Cr$ 1.650,00 para os de n.ºs 1 e 9, sitos na Rua Antônio Tavares, n.º 350, todos de propriedade do impetrante (fls.).

O Sr. Prefeito Municipal desta Capital, conhecendo do recurso que interpuseram o inquilino e locatário Paulo Aranha de Oliveira Arruda e outros, em 16 de dezembro de 1947, deu-lhe provimento, pelo despacho proferido no Processo n.º 102.536-47 e publicado no "Diário Oficial" de 30 de abril de 1948, para reduzir os aluguéis arbitrados pela Comissão, fixando em Cr$ 1.350,00 o dos prédios n.ºs 1 e 9 e em Cr$ 1.300,00 o dos prédios n.ºs 3, 5 e 7 (fls.).

O recurso provido pelo Sr. Prefeito Municipal, foi interposto depois de exaurido o prazo de 15 dias para a sua interposição, contados da publicação da decisão da Comissão de Arbitramento, no "Diário Oficial". É o que ficou provado (fls.). Aliás, o reconheceu implìcitamente a Prefeitura Municipal, ao contestar o pedido com afirmar que o prazo para o recurso correu tão só para o impetrante, proprietário dos prédios e não, para os inquilinos, alheios e estranhos ao processo de arbitramento, promovido pelo impetrante.

Não tem razão a Prefeitura Municipal.

O prazo de quinze dias para a interposição do recurso, para o Prefeito, o qual, segundo expressa determinação do art. 4.º do Decreto Municipal n.º 1.022, de 31 de outubro de 1947, teve início a contar da data da publicação da decisão da Comissão de Arbitramento no "Diário Oficial" do Estado, correu para todos os interessados, inclusive para os inquilinos, locatários dos prédios. Quando foi interposto o recurso, a referida decisão já se tornara uma decisão irrecorrível, definitiva e o impetrante já tinha direito líquido e certo aos aluguéis arbitrados pela Comissão de Arbitramento. O arbitramento feito não mais podia ser alterado, mediante recurso, uma vez que já se findara o prazo para a sua interposição. O prazo para interpor recurso para o Sr. Prefeito Municipal é um prazo peremptório e uma vez vencido, não mais era possível, eficaz e vàlidamente, praticar o ato para cuja realização a lei o fixou.

O despacho do Sr. Prefeito Municipal que deu provimento ao recurso, para reduzir os aluguéis, já arbitrados definitivamente, por decisão da Comissão de Arbitramento e do qual já não mais era cabível recurso, é nulo, manifestamente ilegal, violador de direito líquido e certo do impetrante.

Pelos motivos ora aduzidos, concedi o mandado de segurança impetrado, para declarar nulo o despacho do Prefeito Municipal desta Capital, proferido no Processo n.º 102.536-47 e para, em consequência, ficar prevalecendo o arbitramento feito pela Comissão de Arbitramento de Aluguel desta Capital, para os prédios n.ºs 1, 3, 5, 7 e 9, sitos nesta Capital, na Rua Antônio Tavares n.º 350, arbitramento êsse feito no Processo n.º 84.296-47. Não abrange o mandado de segurança que concedi, os aluguéis dos prédios n.ºs 2, 4, 6, 8 e 10 da Rua Antônio Tavares, pois em relação a êstes não houve recurso para o Prefeito Municipal da decisão da Comissão de Arbitramento. — *Rafael de Barros Monteiro,* vencido.