ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO

— A faculdade de revogação do ato administrativo encontra limite no respeito às situações jurídicas por êle criada em favor de terceiro.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Major José de Morais Coelho e outra *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo

Mandado de segurança n.º 60.249 — Relator: Sr. Desembargador RAFAEL DE BARROS MONTEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 60.249, da comarca de São Paulo, em que são impetrantes o Major José de Morais Coelho e outra e impetrado o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São Paulo: Os requerentes, Major José de Morais Coelho e D. Isabel Corrêa submeteram à aprovação da Prefeitura Municipal de São Paulo uma planta para a construção de um prédio, em terreno de sua propriedade, sito nesta Capital, na Rua Loefgren, esquina da Rua Botucatu. Aprovada aquela planta e expedido o competente alvará de licença para a edificação, foi esta iniciada, com a abertura dos respectivos alicerces. O Sr. Prefeito Municipal, entretanto, por despacho de 23 de julho p. p., publicado no *Diário Oficial*, cassou aquêle alvará com base no art. 70 do Código de Obras "Artur Sabóia" e sob o fundamento de que o referido alvará fôra "expedido indevidamente, consoante consta do processo n.º 84.859, de 1952". Inexistindo qualquer dúvida de que o terreno de que se trata, dizem os impetrantes, é de sua propriedade, pois, sempre pagaram os respectivos impostos municipais, não podendo a Municipalidade, de outra parte, ignorar que o mesmo terreno é de domínio privado, não podia o Sr. Prefeito Municipal, consequentemente cassar o mencionado alvará, principalmente baseado em dispositivo de lei inaplicável ao caso. Assim procedendo, violou o ato do Sr. Prefeito Municipal direito adquirido líquido e certo dos requerentes, como decorre da Constituição federal, art. 141, § 3.º, e Código Civil, art. 572. Invocando, ainda, o acórdão dêste Tribunal inserto na *Revista dos Tribunais*, vol. 185, pág. 404, que apreciou hipótese análoga, impetram o presente mandado de segurança, a fim de que seja restabelecido seu direito de construir o prédio, com a restauração da licença que lhes foi concedida pelo alvará, condenado o Sr. Prefeito Municipal ao pagamento dos prejuízos a que deu causa, com as custas e despesas judiciais.

Solicitadas informações do Exmo. Prefeito municipal, limitou-se êste a declarar ter o ato impugnado fundamento legal, por ser o imóvel de propriedade municipal, reportando-se, também, à defesa a ser oposta pela municipalidade aos têrmos do pedido. Nessa defesa diz a municipalidade

que o artigo 70 do Código de Obras "Artur Sabóia" permite a cassação do alvará de licença para construção, sempre que o Prefeito Municipal tiver motivo para isso, sendo, demais, o direito de cassar licenças inerente ao poder de concedê-las (*Rev. dos Trib.* 20/514). Na espécie, sendo o terreno de posse e domínio do Município de São Paulo, que já está diligenciando o ajuizamento da ação competente contra os impetrantes para resguardo do patrimônio municipal, o alegado pagamento dos tributos municipais e a licença revogada não podem ter o condão de lhes dar o domínio e posse do imóvel. Verificado, em tais condições, o êrro da concessão do alvará, foi o mesmo legalmente cassado, sem qualquer abuso de poder da parte do Sr. Prefeito municipal, nenhum direito líquido e certo, portanto, assistindo aos requerentes quanto ao que pleiteiam.

Ouvida a Procuradoria Geral da Justiça, esta, em seu parecer, opina pela concessão da segurança, porque às escrituras oferecidas pelos requerentes, que se acham devidamente transcritas, não é possível contrapor-se a alegação de defesa, que se acha desacompanhada de qualquer prova.

Não há dúvida que é da essência do ato administrativo a sua revogabilidade pela mesma autoridade que o praticou. E' que, ensina Temístocles Cavalcânti, "Corresponde a revogação a uma nova forma de manifestação da vontade, no sentido contrário àquela que determinou a prática do ato revogado" (*Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, vol. II, pág. 105).

Não é, todavia, absoluto êsse princípio, que sofre numerosas e importantes exceções, uniformemente reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência.

Assim, o citado Temístocles Cavalcânti, depois de salientar que, em nosso regime administrativo existem limitações àquela faculdade de revogação do ato, após produzir conseqüências jurídicas, criar situações jurídicas novas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito, àqueles direitos adquiridos em virtude do seu ato (ob. e loc. cit.).

Outra não é a lição de D'Alessio, que adverte não se poder mais falar de revogação respeitante a atos consistentes em autorizações e permissões, depois que a operação autorizada ou permitida, e que de outro modo estaria viciada, já teve início e encontrando-se em curso de desenvolvimento. E, assim conclui o ilustre Professor de Direito Administrativo da Universidade de Nápoles : "Oltre a ció, non si potrà parlare di revoca di atti tutte le voite che la legge ha concesso al privato un diritto alla loro emanazione" (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, vol. II, n.º 464, pág. 205).

Êsse, também, o pensamento do consagrado Bielsa : "Ciertos actos constitutivos de derecho, como las aprobaciones, son irrevocables, porque, al aprobar, la autoridad administrativa pierde la facultad de rever su decisión, y entonces ni aun por razones de legitimidad puede revocar tal decisión. Si hay razón de invalidez, el acto será extinguido por la anulación que dicte el órgano jurisdiccional competente" (*Derecho Administrativo*, tomo I, n.º 78, pág. 221).

E, tais ensinamentos, invariàvelmente aceitos pela doutrina, foram também esposados pelo egrégio Supremo Tribunal Federal em acórdão estampado no *Arquivo Judiciário*, vol. 100, pág. 345, onde deixou expresso o insigne Ministro Orosimbo Nonato que, em princípio, o ato administrativo escorreito de nulidade e defeitos, se dêle resulta uma situação individual, não pode ser pela própria administração revogado. São dêsse julgado as seguintes palavras: "Se se trata de ato administrativo pròpriamente dito, de ato subjetivo, de ato declaratório de direito, sua revogabilidade, na esfera mesma administrativa sòmbente é possível nas hipóteses aludidas de direito palpável, de nulidade incontendível. Desde que, ao propósito, se adensem dúvidas graves, seu desfazimento deve ser deferido ao poder judiciário".

No caso em julgamento, portanto, se é incontestável que a autorização para construção é simples ato declaratório de direito, uma vez aprovada a respectiva planta pela Municipalidade e expedido o competente alvará de licença, adquiriram os impetrantes o direito de levantar a edificação a que se propuseram. Se já teve esta início, encontrando-se em desenvolvimento seus trabalhos preliminares, com a abertura dos respectivos alicerces, como admite a Prefeitura Municipal em sua contestação, a revogabilidade daqueles atos, na própria esfera administrativa, só seria possível na hipótese de nulidade evidente e incontendível, na expressão do julgado acima citado. Se nada se arguiu, a êsse respeito, contra o alvará de que se trata, apenas pretendendo a Prefeitura que foi o mesmo expedido por equívoco, porque seria próprio municipal o terreno onde os requerentes estão levantando sua edificação, de manifesto que cabia à municipalidade recorrer ao judiciário para obstar o prosseguimento das obras, não *expropria autoritate*, revogar pura e simplesmente, a autorização dada, deixando os impetrantes em situação incômoda e irregular.

Acresce ponderar, como observa o Dr. Subprocurador Geral da Justiça em seu parecer, que aos títulos de domínio oferecidos com a inicial, perfeitamente formalizados e transcritos no Registro de Imóveis, nada pôde a impetrada contrapor, encontrando-se sua defesa desacompanhada de qualquer prova.

Impõe-se, pelas considerações aduzidas, a concessão da medida pleiteada, para os fins constantes da inicial, concessão, todavia, que deve ser apenas parcial, porque não há lugar, no processo do mandado de segurança, para o ressarcimento dos alegados prejuízos sofridos pelos requerentes.

Isto pôsto : Acordam em sessão plenária do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria de votos, em conceder, em parte, a segurança impetrada, nos têrmos acima expostos, pagas as custas como determina a lei.

São Paulo, 10 de setembro de 1952. *Meireles dos Santos*, Presidente. — *Rafael de Barros Monteiro*, Relator. — *Teodomiro Dias* — *J. M. Gonzaga* — *Paulo Colombo* — *Amorim Lima*, vencido — *Clóvis de Morais Barros* — *João M. C. Lacerda* — *Tomás Carvalhal* — *Trasíbulo de Albuquerque* — *Frederico Roberto*, vencido — *Mário Masagão* — *Djalma Pinheiro Franco* — *Ulisses Dória* — *Davi Filho* — *Tácito M. de Góis Nobre* — *Itagiba Pôrto* — *Augusto Neri* — *Paulo Costa* — *Prado Fraga* — *Francisco de Sousa Nogueira* — *Joaquim de Sílos Cintra* — *Marcio Munhoz* — *O. Costa Manso* — *Justino Pinheiro Chaves de Moura Bittencourt* — *Pedro do Amaral* — *Vicente Sabino Júnior* — *Edgar de Moura Bittencourt* — *Pedro Chaves*, vencido — *Alípio Bastos* — *Fernandes Martins* — *Juárez Bezerra*.