ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO — ANULAÇÃO — APROVAÇÃO DE PLANTAS DE LOTEAMENTO

— É admissível a revogabilidade do ato administrativo quando maculado de vício que lhe atinja os elementos intrínsecos ou extrínsecos.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Alfredo Calux *versus* Prefeito de São Bernardo do Campo
Agravo de petição n.º 66.179 — Relator: Sr. Desembargador JUÁREZ BEZERRA

ACÓRDÃO

Acordam, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo, por votação unânime, adotado o relatório de fls., neste agravo de petição número 66.179, da comarca de São Paulo, em que é agravante o Dr. Alfredo Calux, e é agravado o Sr. Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, dar-lhe provimento para, reformando a sentença, conceder a medida, a fim de cessar o ato impugnado, pagas as custas pelo impetrado.

1. A sentença de fls. negou a segurança, pagas as custas pelo impetrante.

Agravou êste, de petição (fls.), sendo o recurso regularmente processado.

A fls., sustentou o Dr. Juiz de Direito a sua decisão.

2. Começa a sentença recorrida por fazer sentir a deficiência de elementos probatórios da regularidade da inscrição do loteamento, porquanto na certidão de fls., não se faz a menor referência ao depósito dos documentos pedidos no art. 1.º do Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, entre os quais figuram a planta e o memorial do loteamento devidamente aprovados pela Prefeitura Municipal.

Passa em seguida a sentença a atacar o mérito da inicial.

Na resposta que deu ao agravo, admitiu o Dr. Juiz de Direito, em vista dos documentos anexados à minuta, a regularidade da inscrição do loteamento da "Vila América".

O ato que se pretende invalidar é o Decreto n.º 25, da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, de 7 de março de 1953, cujo art. 1.º é dêste teor: "De acôrdo com o disposto no art. 6.º da Lei municipal n.º 271, de 2 de abril de 1929, e do art. 70 do Código de Obras Artur Sabóia, fica sem efeito o alvará de loteamento concedido de acôrdo com o processo n.º 1.435-52, desta Prefeitura, para o imóvel de propriedade de Alfredo Calux".

O primeiro fundamento do ato da Prefeitura Municipal é o art. 6.º da Lei municipal n.º 27, de 2 de abril de 1929.

Dispõe êle: "As licenças para arruamento vigorarão sòmente por espaço de um a três anos, de acôrdo com a extensão do terreno a arruar. Findo o prazo do alvará, deve a licença ser renovada no todo ou em parte, conforme o que já tiver sido executado, mediante a apresentação de novos planos nos têrmos desta lei".

Cuidando-se de terrenos isolados, manifestamente o dispositivo transcrito perdeu a sua aplicabilidade em face do Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, e do seu regulamento, Decreto n.º 3.079, de 15 de setembro de 1938.

Não se nega a competência da Municipalidade para legislar sôbre urbanismo. Mas, dita competência está confinada pelas regras de Direito Civil, que são, constitucionalmente, da competência da União e obrigam os Municípios.

Tanto pelo Decreto-lei n.º 58 (artigo 1.º, § 1.º), como pelo Decreto n.º 3.079 (art. 1.º, § 2.º), "tratando-se de propriedade urbana, o plano e a planta do loteamento devem ser prèviamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares".

O registro, a que se procede, da planta e do memorial aprovados é definitivo, dêle fluindo múltiplos efeitos jurídicos, inclusive o de tornar inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres, constantes do mesmo memorial e planta.

Exigir a renovação periódica de licença para arruamento seria fazer *tabula rasa* do sistema criado pela legislação federal para o loteamento de terrenos, permitindo a intermitente alteração do plano.

Expressa ou tácita, a aprovação do plano pela Municipalidade é uma só.

Se bem que ressalve a atribuição da Municipalidade de dispor quanto a urbanismo — e daí a formalidade da aprovação pela Prefeitura Municipal, aprovação que consultará as posturas locais — o Decreto-lei n.º 58 firma regras de direito substantivo não revogáveis pelas Câmaras Municipais.

Comentando o art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 3.079, na parte referente ao prazo para a Prefeitura Municipal e mais autoridades se pronunciarem acêrca do plano e planta do loteamento, teve Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Predial*, vol. III, 1948, José Konfino — Editor, Rio de Janeiro, § 25, n.º 5, página 98) oportunidade de tecer as seguintes considerações: "O prazo de 90 dias é regra de direito civil e de direito administrativo, que protege os loteadores contra as excessivas demoras dos funcionários das Prefeituras Municipais. Regra federal que passou, como regra de direito administrativo, a ser regra municipal, de quaisquer Municípios, porém, permanece, também, federal, por sua finalidade e por ser possível ao legislador federal, legislando sôbre direito civil ou comercial, redigir regras — principalmente dispositivos — dirigidas a entidades outras que a União".

O segundo fundamento do ato impugnado é o art. 70 do Código de Obras Artur Sabóia, adotado pela Municipalidade de São Bernardo do Campo e que reza: "O alvará poderá ser cassado pelo Prefeito, sempre que tiver motivo para isso".

Foi inadequadamente invocado êsse artigo do Código de Obras que apenas se enquadra nos casos de licenças para construir e edificar.

Dir-se-á que a aprovação, pelo Prefeito Municipal, do plano e da planta do loteamento constitui ato administrativo, passível de revogação.

A regra é que a anulação, tanto dos atos administrativos, como dos atos jurídicos em geral, é função específica do Poder Judiciário, mediante processo próprio.

É de reconhecer a estabilidade das resoluções administrativas, por ser errônea a proposição de que, se a autoridade administrativa tem a faculdade de criá-las, deve ter a de retirá-las.

A segurança das relações jurídicas está a impor aquela estabilidade que, de alguma forma, se apóia no princípio da irretroatividade das leis.

Como acentua Gabino Fraga (*Derecho Administrativo*, 5.ª ed., Editorial Parrua S. A., México, 1952, n.º 138): "Sin embargo, queda en pie el argumento fundamental, del que no es sino una aplicación positiva el princípio de la irretroactividad de la ley, que consiste en afirmar que en un Estado de derecho la suerte de las relaciones jurídicas no puede dejarse al arbitrio de las voluntades que las crean y que el orden social sólo puede descansar en la estabilidad de los atos que originan tales situaciones".

E' admissível a revogabilidade do ato administrativo, quando maculado de vício que lhe atinja os elementos intrínsecos ou extrínsecos.

Entre nós, preleciona Francisco Campos (*Direito Administrativo*, Imprensa Oficial, Rio de Janeiro, 1943, *Rescisão dos Atos Administrativos pela própria autoridade*, pág. 60):

"Em princípio, os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria Administração. Êste princípio se funda no fato de que a atividade administrativa é, igualmente, uma atividade jurídica, de que os seus atos não são atos quais-

quer, mas atos jurìdicamente qualificados ou de relevância jurídica, sendo, como é, a Administração uma das formas de execução do direito. Quando, portanto, o ato administrativo se resume em uma individuação da norma, a decisão do poder administrativo é assimilável à decisão do Poder Judiciário, adquirindo, assim, a fôrça de ligar a Administração ao seu próprio ato, o qual, em relação a ela, constitui uma *res judicata*.

E' certo, porém, que os atos administrativos podem ser eivados de vícios que os tornam inválidos, como é o caso, por exemplo, quando praticados em violação das regras jurídicas a que êles deviam conformar-se. Nessa hipótese, é comumente admitido que à própria Administração cabe rescindir as suas decisões".

Igual entendimento tem, entre outros, Temístocles Cavalcânti (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª edição, Livraria Editôra Freitas Bastos, Rio de Janeiro — São Paulo, 1948, p. tít. III, cap. XIII, pág. 332): "Temos sustentado a tese de que, em princípio, o ato não é revogável, isto é, praticado o ato, deve êle produzir os seus efeitos legais, mas nem um óbice pode existir à revogação de um ato atingido por qualquer vício que lhe tire o vigor e a validade.

Nas informações que prestou, a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo alegou a fls., que, apesar de a gleba loteada ter superfície superior a 50.000 metros quadrados, deixou o impetrante de reservar e entregar ao Município a área de 5% destinada ao domínio público; e que as vias de comunicação são inferiores a 20% da superfície total do terreno, não tendo sido entregues para incorporação regular ao domínio público. Diz mais que não foi requerido alvará para alinhamento das construções, o que, em certos pontos, é impossível, sendo de notar que, em muitos pontos, o impetrante não estabeleceu ligações e, em outros, pretendeu invadir terras alheias.

Em primeiro lugar é de notar que o Decreto n.º 25 não se funda nessas alegações.

Registre-se, em segundo lugar, que as mencionadas alegações são vazias, por isso que não se estribam em elemento algum positivo. Do processo não consta, sequer, que a Prefeitura tenha mandado fazer uma inspeção por um técnico para apurar as irregularidades apontadas.

Acrescente-se, por último, que a planta, memorial e licenças de construção esclarecem alguns dos fatos a que se reporta a impetrada, contràriamente ao que ela alega.

O Decreto n.º 25 deve ser apreciado de acôrdo com os seus fundamentos.

Da apuração dêstes se conclui a ilegalidade daquele.

São Paulo, 15 de junho de 1954. — *Amorim Lima*, Presidente com voto. — *Juárez Bezerra*, Relator. — *Euclides C. da Silveira.*