ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO — LICENÇA PARA CONSTRUIR

— Concedida a licença para construir, não pode ela ser revogada, arbitràriamente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Andraus & Cia. Ltda. *versus* Prefeitura do Distrito Federal
Recurso de mandado de segurança n.º 7.263 — Relator: Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança nº 7.263, do Distrito Federal — recorrentes: Andraus & Cia. Ltda. — recorrido: Prefeito do Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena por maioria, dar provimento ao recurso, nos têrmos das notas taquigráficas precedentes.

Distrito Federal, 11 de janeiro de 1960. — *Lafayette de Andrada,* Presidente. — *Cunha Vasconcelos,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Sr. Presidente, o presente recurso prende-se ao venerando acórdão proferido de fls. 145-148, pelo egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nestes têrmos;

"Ementa: Ato administrativo. A regra geral é a irrevogabilidade do ato administrativo, apoiada na tese de que "a decisão do poder administrativo, apoiada na tese de que "a decisão do poder administrativo assimilável à decisão do Poder Judiciário, adquirindo, assim, a fôrça de ligar a Administração no seu próprio ato, o qual em relação a ela, constitui uma *res judicata*" (Francisco Campos).

Há distinção entre o ato administrativo digo, sentença e ato administrativo; aquela é imutável, êste não, daí a sua precariedade, não podendo adquirir autoridade de coisa julgada.

Não tendo o ato administrativo autoridade de coisa julgada, pode ser declarado nulo pela própria autoridade administrativa, uma vez que é ilegal e aberrante da boa-fé que deve presidir a sua elaboração.

O Código de Obras é o que disciplina a matéria de construções. A simples expedição de alvará para a construção de um imóvel e o pagamento de emolumentos não autoriza, *per se,* o reconhecimento do direito líquido e certo uma vez que na sua concessão foi subtraída do conhecimento da autoridade administrativa, exigências feitas anteriormente, justificando o indeferimento do pedido.

Licença concedida por êrro: desrespeito flagrante ao Código de Obras. O interêsse público deve prevalecer contra o individual. Inexiste direito líquido e certo, quando o ato administrativo, que não é sentença, é nulo e o interêsse público supera o particular. O parecer da Procuradoria-Geral da Prefeitura do Distrito Federal demonstra a legalidade da suspensão e o da cassação da licença para execução da obra, por haverem ferido o interêsse público. Opõem-se a uma edificação, nos moldes da projetada, no local, dispositivos expressos da legislação sôbre construções, sendo que inexistia ali, em 1930, os 3 edifícios, surgido o primeiro só em 1931. A revocabilidade dos atos administrativos está magnìficamente situada no mandado de segurança nº 1.282, Relator Desembargador Hugo Auler.

Denega-se o mandado de segurança desde que a impetrante não prova a existência dos 2 requisitos essenciais: direito líquido e certo e sua violação, por ato ilegal. Não cabe mandado de segurança fundado em alvará de licença contra cuja irregularidade pende processo administrativo, ou foi descoberta a irregularidade.

Relator: O Sr. Desembargador Florêncio de Matos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança nº 1.378, em que é impetrante a razão comercial Andraus & Cia. Ltda. e informante o Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal.

Acorda a 3ª Câmara Cível, à unanimidade, denegar o *writ,* pelos fundamentos abaixo expostos, notadamente o parecer de fls. 102, 119, parte integrante das razões de decidir dêste julgado, e o fato de não terem sido apensados ao requerimento para construção do quarto edifício, os processos referentes aos três anteriores, já existentes: Neder, Glorinha e Santa Terezinha, o segundo, hoje Andraus, podendo o requerente, caso julgue ter sofrido prejuízos em seu direito, juntar ao processo os documentos de fls. 47 a 56, o alvará e condôminos dos edifícios.

A firma Andraus & Cia. Ltda., com fundamento no art. 141 §§ 16 e 24 da Constituição federal, art. 572, do Código Civil e Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951 e Decreto nº 6.000, de 1 de julho de 1937 (Código de Obras), impetra mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal, pelos seguintes motivos:

1º que é senhora ilegítima possuidora do terreno situado junto e após 3 metros do nº 1.110, da Avenida N. S. de Copacabana, atualmente, nº 1.114,

desmembrado de maior porção, registrado no Cartório do 5º Ofício Geral de Imóveis (fls. 12), terreno ocupado por uma pequena praça já existente para embelezamento do conjunto de edifícios de apartamentos;

2º que o referido está quite no Departamento de Renda Imobiliária dos impostos territoriais de 1938 a 1959 (fls. 26 a 27);

3º que no uso de um direito legítimo, requereu à Prefeitura Municipal licença para construção de um edifício de 12 andares, dando o pedido entrada, no protocolo do Departamento de Edificações da Prefeitura, em 15 de setembro de 1956, tomando o número 7.516.108-56 (fls. 2) dos autos em apenso;

4º que o processo correu seus trâmites legais e sendo remetido à Procuradoria-Geral da Prefeitura, após diversos advogados afirmarem, que a construção era livre e, por isso, o alvará de licença poderia ser conhecido digo concedido (fls. 38, 39 e 41 do último apenso), bem como o engenheiro Dr. Adalberto Cumplido de Santana (fls. 44), havendo mesmo a requerente juntado ao processo os documentos de fls. 47 a 56, o alvará foi concedido no dia 13 de junho de 1957 (fls. 72);

5º que expedido o alvará de licença, a requerente pagou os emolumentos no dia 13 de junho de 1957, guia nº 49, alvará de nº 14.478, na 12ª Circunscrição, antes da Notificação, licença prorrogada, mais tarde, por mais 1 ano, dia 28 de agôsto de 1957 (fls. 28).

Preparava-se a impetrante para iniciar a construção, com a colocação de um tapume em volta do terreno, quando, no dia 21 de julho de 1957, apareceram no local os Secretários da Viação e do Interior e, em nome do Prefeito Negrão de Lima, comunicaram, por sua ordem verbal, que estava impedido o prosseguimento das obras, a pedido de moradores e de condôminos dos edifícios.

Decorridos mais de 12 meses desta proibição e não solucionando o Prefeito o caso, a impetrante fêz notificação de fls. 24, na 2ª Vara da Fazenda Pública.

É dêsse ato que se impetra o presente mandado de segurança, para cumprimento integral do alvará que lhe foi concedido, reconhecendo que a suspensão do ato fere, frontalmente, o direito de propriedade e o direito de construir, art. 141, § 16, da Constituição federal, e art. 572, do Código Civil.

O Prefeito Negrão de Lima, atendendo a vários pedidos, examinando, em conjunto, processos anteriores, cassou, definitivamente, a licença concedida pelo Departamento de Edificações, porque ela teria infringido o art. 116, inciso *a*, do Código de Obras; o art. 285, do Regulamento de Registros Públicos e os Decretos Municipais, respectivamente, de nºs 9.518, e 10.678, de 15 de dezembro de 1950, pertinente à construção de mais 1 prédio no mesmo lote, aproveitando os fundos (fls. 39).

Nos autos, por linha, à guiza de memorial, há uma petição de Salim Neder, construtor do conjunto arquitetônico em volta da praça de uso público, surgida por fôrça de dispositivo legal, dando razões para que o mandado seja indeferido.

Alega que é de uso público: Decreto nº 2.087-25.

Em 1933, no pretender construir em terreno de sua propriedade, na Avenida N. S. de Copacabana, 912, obteve alvará de construção só após se obrigar a fornecer ao prédio, entrada ampla e ajardinada.

Em 1934, para satisfazer essa exigência, comprou do Dr. Filadelfo de Azevedo, o saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal, um lote de terra de sua propriedade, mandando construir o edifício Santa Terezinha, com 6 pavimentos.

Construídos os três edifícios: Neder, Glorinha e Santa Terezinha, passou a existir, entre êles, a praça ajardinada, desaparecendo, em conseqüência, a servidão a favor do Dr. Filadelfo de Azevedo.

A área livre e ajardinada é para uso público, ventilação e higiene dos moradores, não podendo, pois, ser concedida a licença que pretende a impetrante.

Salim Neder, como se vê da certidão de fls. 2, do primeiro apenso, teve licença para construir um edifício destinado a apartamentos, com 5 pavimentos, na Avenida Copacabana, 912, porque se obrigou a dar ao prédio, em construção, uma entrada ampla e ajardinada, ficando o "habite-se" subordinado ao cumprimento dessa obrigação.

O terreno é de propriedade particular, mas Salim Neder explicou que, realmente, de acôrdo com contrato firmado, à época, com a Prefeitura, se comprometeu a tornar a área *non edificandi*, construindo, nela, um jardim.

A firma Andraus & Cia. Ltda., para desligar a área ajardinada do compromisso firmado em 1933, ratificou o número do edifício Andraus 1.102 para 1.102, fundos.

Houve no local corte de árvores infringindo dispositivos digo, disposições regulamentares, o Código Florestal.

De 1937 a 1951, o terreno ajardinado serviu de local de iluminação, ventilação e diversão dos moradores dos Edifícios Neder, Andraus e Santa Terezinha.

Em 1951, o Dr. Juiz da Vara de Registros Públicos substituiu o vocábulo praça por terreno ajardinado.

Procurando extinguir a servidão *non edificandi* construída por particulares sôbre a porção de terreno ajardinado, a requerente fêz uma vistoria na Vara de Registro Público e à sua sombra requereu licença para construir um prédio de 12 andares.

Li o memorial elaborado pelos advogados que impetraram o mandado de segurança nº 1.304, requerente Luís Brunchport e outros, relativo a alvará de licença para construir, cassado após o pagamento dos emolumentos fiscais. Mandado concedido pela 8ª Câmara Cível, sendo relator o Desembargador Horta de Andrade, acolhendo a tese de que, em geral, os atos administrativos, são irrevogáveis, e não podem ser declarados nulos pela própria Administração pública, competindo essa atribuição, ao Poder Judiciário, tão-sòmente.

Estou, em parte, e a Câmara, com as conclusões da ementa, porque se a irrevogabilidade do ato administrativo é a regra geral, tem ela exceções, como afirmou, em brilhante acórdão, o Desembargador Hugo Auler, na ocorrência de desconformidade com a prevalência do interêsse público sôbre o particular.

A revogação do ato administrativo, por sua ilegalidade, atinge não só o ato expressamente anulado, como também todos os que dêle derivem.

A requerente não tendo juntado ao processo os anteriores, contribuiu para a emanação do ato ilegal, isso demonstrando, digo, demonstrado através das informações de fls. 41 a 79 e de fls. 102 a 120, no parecer do Dr. Osvaldo de Miranda Ferraz, 9º Procurador Substituto, que está fazendo parte integrante desta decisão.

Demonstra o parecer que a licença, de fato, foi concedida, mas o ato administrativo originou-se de um êrro: frontal desrespeito ao Decreto nº 10.678, de 15-12-1950, que estabelece o seguinte. "condições de construção fora da área *edificandi* nos terrenos onde não há formação de área coletiva em Copacabana."

Examinando-se as plantas de situação do terreno em que se pretende construir o nôvo edifício, verifica-se o seguinte detalhe: "os fundos do terreno em que a impetrante pretendia construir o prédio de 12 andares, ficariam à dis-

tância de 13m,90 da fachada do Edifício Andraus, ou seja, o prédio existente, o qual, por sua vez, tem 14 andares, logo, aquêle mínimo de 20 metros de distância do prédio existente, não foi observado, justificando, *per se* a impossibilidade de se conceder uma licença para construção, acrescendo ao demais, a circunstância de inexistência da área coletiva, interna, de uso comum, a qual, adicionada à área de estacionamento de automóveis no Edifício Neder, perfaça o total de 13m,90.

Houve recurso extraordinário no mandado de segurança 1.304, e o colendo Supremo Tribunal Federal dêle conhecendo, negou-lhe provimento, mas, a bem da verdade, deve-se, ressaltar o voto do Relator Ministro Luís Gallotti, afirmando que não se trata de revogabilidade de ato administrativo, mas de ato nulo, não produzindo qualquer efeito.

O Relator só não cassou o mandado requerido porque, indo ao local verificou que as obras estavam bem adiantadas, em fase de receber o revestimento de alvenaria, apartamentos modestos, e, entre a data da concessão do mandado a do julgamento do recurso extraordinário, mediara espaço de tempo suficiente para o avanço das obras.

"Não cabe mandado de segurança, já afirmou o Desembargador Bulhões de Carvalho, em lúcido acórdão, fundado em simples alvará de licença, contra cuja irregularidade pende processo administrativo.

O simples fato de possuir uma licença, não torna o direito líquido e certo, desde que não se provou sua irregularidade e, ao contrário está em curso processo administrativo para apurar graves irregularidades na obtenção da licença."

É a tese sustentada no mandado de segurança nº 1.282, pelo Desembargador Hugo Auler, citando como razão de decidir a inexistência da dicotomia: ato ilegal de autoridade administrativa e lesão a direito líquido e certo de particular, mas ao revés, ato nulo e prevalência do interêsse público sôbre o individual.

Deve sempre prevalecer o interêsse público sôbre o particular, oposta pela Administração a excessão do dolo.

O parecer de fls. 102 a 120, do Procurador-Geral da Prefeitura do Distrito Federal, analisa, lúcida e serenamente, a controvérsia levantada neste processo.

A licença foi concedida por êrro: desrespeito ao Decreto Municipal de nº 10.672, de 15-12-1950.

O mandado de segurança é incabível na espécie. Não há direito líquido e certo, quanto mais sua violação.

O ato nulo, digo, é nulo, não produz efeito, e, além disso, a impetrante não provou que não concorresse com culpa para a concessão do ilegal alvará, posteriormente, cassado.

A licença para construção do Edifício Andraus foi, por duas vêzes, indeferida, só logrando deferimento, em 11 de maio de 1955, mas nos seguintes têrmos.

"Deferido desde que as condições de iluminação e ventilação satisfaçam integralmente a Lei."

É que a faixa de terreno adquirido ao Dr. Filadelfo de Azevedo era para um jardim, ou *non edificandi*.

Com a saída de Salim Neder da firma Andraus & Neder Ltda.; é que a a nova razão comercial, Andraus & Cia. Ltda., conseguiu o alvará de licença.

A ausência dos processos conexos pretéritos, ensejou o êrro, e sendo êle descoberto, não podia senão ser revogado.

O Prefeito Municipal impediu com a cassação do alvará de licença para construir, que um prédio com 14 andares, o Andraus fizesse fundos para outro com 12 pavimentos, distância apenas de 12m,90, digo, 13m,90, quando a Lei exige o mínimo de 20 metros.

Custas pela impetrante."

Dêsse julgado é que se interpõe o presente recurso que foi devidamente minutado e contraminutado, e nesta Superior Instância a douta Procuradoria-Geral da República assim se pronuncia:

"A decisão recorrida (fls. 145-148) proferida, por votação unânime, pela 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, denegou segurança impetrada contra revogação de licença para construir, obtida contra a lei.

Diz, com efeito, o aresto impugnado, em sua motivação:

"A licença só foi concedida por êrro: desrespeito ao Decreto Municipal de nº 10.672, de 15-12-1950.

O mandado de segurança é incabível na espécie. Não há direito líquido e certo, quanto mais sua violação.

O ato é nulo, não produz efeito, e além disso, a impetrante não provou que não concorresse com culpa para a concessão do ilegal alvará posteriormente, cassado.

A licença para construção do Edifício Andraus foi, por duas vêzes, indeferida, só logrando deferimento, em 11 de maio de 1955, mas nos seguintes têrmos:

"Deferido desde que as condições de iluminação e ventilação satisfaçam integralmente a lei", o que ocorreu com os dois outros Edifícios."

Em verdade, é pacífico, na doutrina e na jurisprudência dêste egrégio Tribunal, que os atos administrativos podem ser *anulados* ou *revogados* pela própria autoridade que os expediu, ou de maior graduação, quando contrários à lei, ou sem base nela, ou, ainda, eivados de qualquer vício insanável.

Pedro Lessa, em acórdão do Pretório Excelso, disse:

"Não há disposição da lei nos princípios de direito que vede a Administração a reforma ou cassação dos atos ilegais, visto como de atos ilegais nenhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal" (acórdão nº 2.359, de 7 de dezembro de 1918, *in Diário Oficial* de 5-6-19, pág. 7.654).

A mesma tese foi amplamente discutida e reafirmada no julgamento da apelação Cível nº 7.704, em 19-1-43, sendo Relator o Sr. Ministro Orosimbo Nonato (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, pág. 174-187).

Ante o exposto, opino pelo desprovimento do recurso."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator — Sr. Presidente, o art. 103 do Decreto nº 6.000, ou seja, do Código de Obras da Prefeitura, estabelece tão-sòmente que as licenças para edificações só se tornem válidas e operantes depois de pagos os emolumentos devidos e de, satisfeitas determinadas condições regulamentares. É evidente que, embora extrìnsecamente válida, pode a licença como qualquer ato administrativo ser anulado pela própria Administração, quando editado manifestamente ao arrepio da Lei ou com inobservância de sua regra de produção.

A observância do referido dispositivo do Código de Obras não imuniza por si só, como frisa o nobre patrono da recorrente, a licença contra a ação revisora da Municipalidade. Não a torna intocável no âmbito administrativo.

Tenho para mim que a decisão recorrida sustenta-se por seus próprios fundamentos. A controvérsia que se agita nos autos situa-se, quase que por inteiro, no campo da prova. Discute-se a localização topográfica do terreno em função das edificações circunvizinhas e contíguas. Sustenta a impetrada que o mesmo faz fundos para o morro, e além disso dista menos de vinte metros do prédio que lhe fica a ilharga. Trata-se, como se vê, de matéria de fato, insus-

cetível de deslinde e acêrto por via de mandado de segurança. O despacho malsinado, por outro lado, funda-se em dispositivo de lei.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Funda-se em regulamento.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator) — Em Regulamento é certo, mas complementar do Código de Obras. Baixado em consonância com o aludido Código, que autoriza expressamente dita regulamentação.

Só não valeria em caso de exorbitância manifesta. E isso não ocorre na espécie.

Controvertida também é a própria natureza da área onde se pretende erigir o edifício.

Sustenta-se que a mesma, por compromisso anterior, tornou-se *non edificandi,* para converter-se em logradouro público.

Alega-se que tal compromisso veio a ser posteriormente cancelado. Mas, todos êsses fatos e circunstâncias estão a evidenciar que o caso não pode ser deslindado por via de mandado de segurança.

Ante o exposto, e militando em prol da Municipalidade a presunção de acêrto, não é lícito negar-lhe o direito de desfazer um ato reputado nocivo ao interêsse público e contrário à lei.

Nego provimento ao recurso, Sr. Presidente.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Sr. Presidente, o Poder Judiciário, no exame das hipóteses que lhe são presentes, fica restrito ao aspecto da legalidade.

No caso concreto e depois de ter lido atentamente o memorial que me enviou o ilustre advogado que ocupou a tribuna e de ter ouvido as razões do voto do eminente Sr. Ministro Relator, chego à conclusão de que o sentido da legalidade está com a impetração.

Todos nós conhecemos a hipótese; trata-se de um terreno que freqüentemente está sob nossas vistas, pois se acha situado bem no coração de Copacabana.

Posso, como indivíduo, considerar que a construção de um edifício, naquele terreno, é inconveniente, porque vai abafar a ventilação dos outros prédios, reduzir-lhes a claridade etc., — mas, como juiz não tenho que entrar nesses detalhes. O que influi em meu pronunciamento é o sentido do direito.

O eminente Sr. Ministro Luís Gallotti disse palavras sábias e consagradas sôbre a revogabilidade dos atos administrativos.

"Tenho sustentado que não podem ser revogados, mesmo quando discricionários, se dêles nasceu um direito subjetivo, salvo se o ato não obedeceu a lei."

Então, há de se perguntar: do ato em causa nasceu um direito subjetivo? É êsse ato contrário à lei?

Quanto ao primeiro aspecto, está respondido implicitamente. Não há que se fazer grandes indagações.

Quanto ao segundo, acho que a conclusão é negativa, porque o ato não foi contrário à lei.

O eminente Sr. Ministro Relator entende que a licença contrariou o Decreto nº 10.678, e teria contrariado êsse decreto — naquela oportunidade já desacada pelo respeitável acórdão recorrido e pela Procuradoria da Prefeitura — na parte do afastamento dos 20 metros mínimos.

Atente-se em que êsse Decreto nº 10.678, não é lei. Êsse decreto foi baixado ao tempo — como destacou e bem, o advogado, no memorial em que o Chefe do Poder Executivo dispunha de podêres para revogar a lei. Mas isso, desde que o país reentrou no regime constitucional, cessou, evidentemente.

Não pode a autoridade executiva, por ato próprio, revogar texto da lei. Pode regulamentar. E o judiciário está cansado de dizer que o regulamento tem por limite exatamente, a disposição da lei. Não pode modificar, não pode ampliar, não pode restringir a lei.

Ora, o Decreto nº 6.000, não fêz qualquer exigência de afastamento de 20 metros e a licença foi concedida com observância da lei.

Disse, posteriormente, para justificar a revogação, que houve êrro na concessão; mas, onde está o êrro? De não se ter guardado os 20 m? mas os 20 m eram exigência da lei? Evidentemente não.

Conseqüentemente, a conclusão é esta: procede o pedido. Há direito líquido e certo.

O Poder Público, que tem qualidade para entender que é do interêsse público, de conveniência coletiva a permanência daquela praça, daquele jardim, que faça a desapropriação. É a providência legal. A garantia do direito da propriedade sofre precisamente esta restrição imposta pelo bem-estar social, de interêsse coletivo.

De modo que ouso, com pesar, divergir do eminente Sr. Ministro Relator, para dar provimento ao recurso concedendo a ordem para restabelecer a licença.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Sr. Presidente, a licença para edificar é um ato jurídico complexo que se processa, porque depois há a apresentação do projeto, há a aprovação da planta, há o pagamento do emolumentos. Cada um dêsses atos, uma vez realizados, determina a preclusão. E nós temos o contrôle da legalidade.

Como disse o eminente Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, é de competência muito restrita. Nós só temos de verificar se o ato é legal ou não.

Então, a verificação a fazer é se esta revogação operada pelo Prefeito está ou não de acôrdo com a lei. Verifica-se que o motivo por êle alegado não se insere na lei. Estaria inscrito num regulamento. Mas regulamento não é lei; êste decreto municipal não é lei.

No momento de se manifestar como legislador, o Prefeito não fêz essa exigência dos 20 m. Só posteriormente, em 1950 quando já não dispunha de atribuição legislativa, é que veio com essa exigência de caráter eminente substantivo.

De sorte que, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, acompanho o eminente Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Ari Franco — Senhor Presidente, tenho voto conhecido na questão invocada no memorial e não tenho razões para mudar de opinião.

Conheço o mandado, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Nélson Hungria — Sr. Presidente, já mais de uma vez tenho manifestado minha opinião neste Tribunal, no sentido de revogabilidade dos atos administrativos pela própria Administração, não sòmente quando se apresente a nulidade do ato, senão também a sua anulabilidade.

Suponhamos, no caso de êrro e que dêsse êrro resultasse uma situação absolutamente ilegal, digamos foi permitida uma construção num terreno de domínio público, por êrro — então, porque se trata de êrro e êsse ato era apenas anulável, não caberia a revogação pela própria Administração pública? Não resta a menor dúvida que sim. E dêste modo eu o entendo.

No caso, entretanto, não se apresenta nulidade ou anulabilidade. O que há

é contraste e antagonismo entre o ato administrativo concessivo da licença e um decreto baixado pelo Prefeito Municipal dizendo onde a lei não diz e concernente a matéria evidentemente substantiva, como vem de acentuar o Sr. Ministro Vilas-Boas, e numa época em que já não tinha mais o poder de outrora, como Interventor no Distrito Federal, de poder alterar, modificar a lei, isto é, na época em que o Prefeito reunia o executivo e o legislativo municipais.

Reconheço a inconstitucionalidade e, portanto, a insubsistência do Decreto Municipal nº 10.678. Conseqüentemente, não reconheço, no caso, à Municipalidade o direito de revogar a licença anteriormente dada, para construir no terreno em questão, pouco importando que fora da zona *edificandi*, de que cuida o citado decreto.

Nestas condições, estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, *data venia* do Senhor Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, o ilustre advogado citou e o eminente Ministro Cunha Vasconcelos também me fêz a honra de invocar um voto meu sôbre a revogabilidade ou anulabilidade dos atos administrativos pela própria Administração.

Coerente com êsse entendimento de sempre, e pedindo vênia ao Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, *data venia* do voto do eminente Sr. Ministro Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos, porque já está esclarecido que o ato administrativo, revogatório da concessão de licença para construção naquele local, não tem suporte legal; apoiou-se em decreto que não podia ser outorgado pelo Prefeito do Distrito Federal, senão em contravenção à norma constitucional, que impede a delegação de podêres. Bastava isso para que se concedesse a segurança.

Mas, é necessário acentuar que não é a Justiça — como se alega — que a cada passo concede mandado de segurança — medida legal, asseguratória de direitos, contra a qual há muita prevenção — que não é o Supremo Tribunal que defere essa medida contra atos da autoridade pública, contrariando interêsse permanente da Administração pública. É a própria Administração que, por seus atos ilegais, cria essa situação desagradável de dever a Justiça se insurgir contra a sua maneira de agir.

O caso em aprêço é expressivo: a Prefeitura do Distrito Federal, aparelhada com um Quadro de engenheiros hábeis, competentes, concede licença para construção no terreno, que é de propriedade da recorrente. Depois de concedida a licença, apresentado o projeto, expedido alvará, são pagos os emolumentos. Trata-se, assim, de um ato administrativo perfeito. Entretanto, porque houve celeuma de vizinhos interessados, o Sr. Prefeito, em face dessa atcarda, revoga o seu ato, mas essa revogação não pode subsistir, pois atenta contra princípio expresso da Constituição.

Assim, com essa advertência e sempre sonhando que as autoridades administrativas cumpram o seu dever, aspirando mesmo que isso aconteça em nosso País, para que a Justiça não precise ser chamada a intervir, dou provimento ao recurso, para conceder o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento contra o voto do Ministro Relator.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros: Cunha Vascon-

celos (como substituto do Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa), Henrique D'Ávila, Vilas-Boas, Cândido Mota Filho, Ari Franco, Nélson Hungria, Luís Gallotti, Ribeiro da Costa e Barros Barreto.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila, como substituto do Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. Presidência do Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.