ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO

— O ato administrativo, com base legal, cria direitos individuais e não pode ser revogado.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Santa Cruz das Palmeiras *versus* Bento Altarugio e outro
Agravo de petição n.º 109.142 — Relator: Sr. Desembargador
CERQUEIRA LEITE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição nº 109.142, da comarca de Santa Cruz das Palmeiras, em que são o Juízo de Direito, *ex officio*, recorrente, o Prefeito Municipal de Santa Cruz das Palmeiras, agravante, e Bento Altarugio e outro, agravados: Acordam, em Terceira Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, negar provimento ao recurso e confirmar a sentença agravada, por seus jurídicos fundamentos, pagas as custas na forma da lei.

Trata-se de mandado de segurança impetrado pelos ora agravados contra ato do Sr. Prefeito Municipal, a fim de terem assegurado o direito, que dizem líquido e certo, a ligações de água autorizadas pela anterior administração municipal e diretamente efetuadas no cano-mestre condutor do líquido para o reservatório que abastece a cidade.

Alegaram os impetrantes, em síntese, que obtiveram, em fins de 1958, autorização do então Prefeito Municipal, para que procedessem às referidas ligações até que a Municipalidade estendesse a rêde de abastecimento de água aos imóveis que lhes pertencem. Depois de mais de 2 anos, entretanto, não tendo concordado com as exigências impostas pela atual Administração, no sentido da extensão da mencionada rêde, viram-se êles impetrantes privados das ligações referidas, por ato abusivo e arbitrário do atual Chefe do Executivo, com seríssimos prejuízos para os imóveis que dela se beneficiaram.

O ato administrativo, concluem, feriu direitos e garantias individuais etc. Foi a inicial instruída com documentos. Concedida a medida liminar pleiteada, prosseguiu o feito, prestadas as devidas informações pela autoridade mencionada como coatora. Disse o Dr. Representante do Ministério Público e novas informações foram prestadas pelo ora agravante, que as instruiu com documentos, havendo-se pronunciado o mesmo Dr. Representante do Ministério Público, a final. E o MM. Juiz declarou, na sentença, "definitiva a liminar deferida na

inicial", concedendo a segurança impetrada.

Da decisão recorreu S. Exa., *ex officio*. Inconformado, da sentença agravou o Sr. Prefeito Municipal, minutando o recurso, a que juntou documentos. Contraminutado o agravo, juntando-se também documentos a fls., manifestou-se o Dr. representante do Ministério Público, tendo-se juntado aos autos o Código de Posturas da Câmara Municipal, em vista da determinação de fls. E o MM. Dr. Juiz *a quo* manteve, a seguir, a decisão agravada (despacho a fls. e segs.) Efetuou-se o devido preparo em ambas as instâncias.

Como acima consta, em 1958 obtiveram os impetrantes, ora agravados, autorização para as ligações provisórias de água (docs. a fls.).

Em ambas as petições dos ora agravados, a respeito de tal pretensão, expresso ficara se requerida ligação provisória "até que a rêde desça para servir os habitantes dos terrenos". E cada uma de tais petições foi despachada sem qualquer restrição: "Como requer", o que se fêz respectivamente a 11 e a 9 de dezembro de 1958.

Decorridos quase três anos, foi Bento Altarugio, como consta a fls., convidado a inutilizar a sua ligação, em virtude do determinado na portaria de 7 de janeiro pp. (fls.). Igual proceder teve a Prefeitura no tocante a Aristeu Nozella, ao que se alega inicialmente, sem que qualquer contestação ao fato se apresentasse. Ao contrário, verdadeiro em sua essência, diz o Prefeito Municipal, nas informações a fls., é o ato que se pretende amparar através do remédio heróico.

O Dr. Delegado de Polícia, note-se, apoiou a Municipalidade em sua pretensão, dando ordem no sentido de "cobertura" de fôrça ao Sr. Fiscal Municipal incumbido de cumprir a determinação da portaria nº 1/61, de 7 de janeiro, acima referida (fls.).

E, assim, das ligações de água privados ficaram os ora agravados.

Em face de quanto ocorreu, é de se indagar, para a solução do caso, se poderia a Prefeitura Municipal ter inutilizado, como o fêz, as ligações de água, sem que com tal proceder ferisse direito líquido e certo dos ora agravados.

Brilhantes foram as considerações feitas em tôrno da questão havendo a sentença, a final, negado ao ora agravante o direito à prática do ato levado a efeito.

O Ministério Público, tanto em primeira, como em segunda instâncias, manifestou-se de acôrdo com o ponto de vista esposado na decisão agravada.

As ligações de água foram concedidas, como ficou patente a fls.

Geralmente, revogável é o ato administrativo, como se tem entendido e julgado. Essa a regra, o caráter essencial de tais atos, uma vez que à Administração incumbe adaptá-los às necessidades públicas que vão surgindo.

Lícito não é, todavia, modificar resoluções das quais hajam decorrido direitos subjetivos de particulares, a menos que visceralmente nulas ou invalidadas pelo Poder competente. Essa, entre outras, a lição de Gascon y Marin, *Derecho Administrativo*, vol. I/189-190, *apud* Orosimbo Nonato, *in Revista Forense*, vol. 96/310.

Em versando o assunto, Zanobini acentua a necessidade de se respeitarem as situações jurídicas que haja o ato administrativo constituído em favor de outros sujeitos (*Corso*, pág. 366). Assim, quando do ato resulta direito subjetivo de particular, como sucede no caso em aprêço, o nôvo ato administrativo que o revogue não pode prevalecer, uma vez que passa a desconhecer a situação jurídica criada pelo primeiro, causando, assim, perigosa instabilidade. Por isso mesmo já se decidiu: "Os atos administrativos que criam direitos individuais são irrevogáveis, de ofício, pela Administração" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 22/86), entender êsse

que se justifica de certa maneira, até em face do princípio romano de que a ninguém é permitido ir contra os próprios atos. O citado julgado, é de se reconhecer, não pode, entretanto, ter alcance geral, absoluto, porque, como o demonstram juristas de escol, revogáveis pela própria Administração são os atos nulos e, pois, inexistentes. Entre êstes estão, por exemplo, aquêles que violam, sem sombra de dúvida, normas jurídicas, com as quais deveriam conformar-se (Francisco Campos e D'Alessio cits, *in Rev. de Direito Administrativo*, vol. 30/263).

Entre tais atos não é possível enquadrar-se o praticado pela Prefeitura Municipal, no caso, relativamente à inutilização das ligações de água há anos autorizadas a requerimento dos impetrantes ora agravados. Assim, e como observou a douta Procuradoria da Justiça:

"Os recursos não merecem provimento, devendo ser confirmada a decisão pelos seus bem lançados fundamentos e pelos da sustentação e do lúcido parecer do representante do Ministério Público.

Consoante entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência, só o ato administrativo sem base legal pode ser livremente revogado pela Administração. No caso dos autos, entretanto, demonstram o Dr. Promotor e o MM. Juiz que, conquanto fundada em antigo texto de lei municipal, a concessão feita aos impetrantes e revogada pelo impetrado, tem fundamento legal. É que, nos têrmos do art. 132 da lei nº 3, de 1909, é permitida no Município de Santa Cruz das Palmeiras a "concessão de penas d'água", desde que requerida pelo interessado e cumpridas por êste as exigências que formula.

Assim sendo, o ato da Administração anterior, que o impetrado pretendeu revogar, encontra apoio, certamente ignorado pelo autor, mas de qualquer modo válido juridicamente, em lei em vigor no município, tendo em conseqüência produzido efeitos legítimos de que decorreram direitos já incorporados ao patrimônio dos impetrantes, e merecedores, por isso, do amparo requerido nestes autos.

Demonstrada a legalidade de autorização conferida aos impetrantes, não podia a sentença concluir de outra forma senão pelo deferimento da segurança pedida. As razões de ordem pública que teriam ditado o procedimento do impetrado, embora inegàvelmente ponderosas e conformes ao interêsse coletivo, não servem de supedâneo legitimador do ato administrativo, independentemente de qualquer providência de ordem judicial (fls.)."

Procede êsse ponto de vista, por certo, uma vez que o art. 132 da lei municipal nº 3, de 18 de outubro de 1909, dispõe:

"É permitida a concessão de penas de água, mediante requerimento apresentado ao Prefeito pelo interessado que, além de depositar nos cofres municipais a quantia exigida para o referido serviço, no caso que os materiais sejam fornecidos pela Câmara, pagará mais o impôsto de Cr$ 10.000,00 (fls.)."

É de se concluir cumpriram os impetrantes as obrigações referentes aos pagamentos devidos, sendo certo que a fls. constam pagamentos relativos à taxa de água.

Base legal tinha, pois, as ligações de água efetuadas em 1958.

Como se tem decidido e deixou expresso em voto o eminente Ministro Orosimbo Nonato: "O que se geralmente aceita é que o ato nascido da ilegalidade revogável se mostra, pela Administração, ou por ela é anulável. Mas se o ato tem aparência regular e originou direito subjetivo, não pode a revogação ter efeito" (cit. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 52/246).

Note-se, a propósito, a lição que decorre do venerando aresto do egrégio Tribunal de Justiça do antigo Distrito Federal: "Reconhece-se que o Poder Público tem a faculdade, não discri-

cionária, de revogar ato seu anterior, mas, como ensina Themístocles Cavalcanti (*Tratado,* vol. II/191-193), quando não encontra limite: a lei. Desde que o ato já produziu seus efeitos, criou situações jurídicas novas, é evidente que a autoridade administrativa fica adstrita ao respeito àqueles direitos legalmente adquiridos. E o egrégio Supremo Tribunal Federal — prossegue — pela sua segunda turma, em acórdão recente e relatado pelo ilustre Ministro Vilas-Boas [*Diário da Justiça,* de 12 de maio dêste ano (refere-se a 1958), pág. 1.635], firmou que "o ato administrativo que produziu efeitos consideráveis não pode ser revogado pelo Poder Público, sem razão plausível, revogação que constitui abuso de poder, coibido pelo mandado de segurança".

Nesse caso, observa o venerando acórdão, trata-se de revogação, pela Prefeitura Municipal, de licença anteriormente deferida, para a construção de um pôsto de gasolina, estando a licença paga e a obra já iniciada.

E a licença fôra revogada mais de um ano após a sua concessão, depois do início da construção das obras e do pagamento dos emolumentos e taxas respectivos, donde considerar-se o ato contrário à lei, justificando a segurança pedida (*Revista de Direito Administrativo,* citada na sentença agravada, vol. 56/218-219). Evidente é a identidade dêsse caso com o presente. Alega a Prefeitura Municipal, na minuta a fls., interêsses da coletividade. Não podem êstes ser invocados, entretanto, já porque não se sabe, a respeito, qual a real situação de fato, insuscetível de prova em mandado de segurança, já porque em jôgo se acha direito subjetivo dos impetrantes, oriundo da lei e dos seus pedidos deferidos em 1958.

Por tais motivos, negou-se provimento aos recursos.

São Paulo, 24 de julho de 1961 — *R. F. Ferraz de Sampaio,* Presidente com voto — *Cerqueira Leite,* Relator. — *J. Guzzo.*