A AUTORIZAÇÃO PARA CONSTRUIR O PODER REVOGATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO*

JUAN CARLOS CASSAGNE**

1. *O direito individual de domínio e o bem comum*

Entre as instituições de direito público mais ligadas à idéia de harmonia e equilíbrio que deve reinar entre o direito individual de domínio e o interesse da comunidade se encontra, sem dúvida, a autorização administrativa, cuja outorga constitui, na atual regulação urbanística, um requisito prévio e indispensável para erguer construções e modificar ou demolir os edifícios existentes.

Dentro do campo das autorizações administrativas, a técnica da autorização para construir ou edificar se encontra vinculada ao crescimento urbanístico considerado em seu aspecto global, compreendendo a permissão para exercer o direito de construir, em um marco limitado por certos valores que a comunidade procura tutelar, tais como os referentes ao meio ambiente, estilo arquitetônico e altura dos edifícios, segurança, uso do solo, destino dos imóveis e sua ocupação, entre outros.

A preservação desses valores tem de ser feita a partir do reconhecimento de que a causa primeira da sociedade reside em permitir ao homem cumprir o fim para o qual foi criado, pois a sociedade está feita para o homem e não o homem para a sociedade. Somente Deus é superior ao homem e a função da sociedade consiste em ajudá-lo a desenvolver-se conforme a sua natureza, problema este que concerne principalmente ao direito natural, na medida em que estabelece os limites entre os direitos individuais e os atinentes à comunidade estatal.

* Tradução de Olga Savary.

** Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires.

Quando a ordem jurídica reconhece um direito a um indivíduo, é preciso averiguar o fundamento desse direito, indagar de que forma ajuda o homem a procurar sua perfeição e a contribuir para a obra comum do progresso, entendido este último em sua correta acepção.[1]

Não custa muito demonstrar que o que se encontra em jogo substancialmente em torno deste tema (o direito subjetivo de propriedade e seus limites) resulta altamente benéfico para o homem e para a comunidade. Se o homem deve — por sua natureza — viver em sociedade e fundar uma família, é inquestionável e justo que, se usufrui das vantagens da vida comunitária, recebendo sua quota de participação do bem comum distribuível, deva cumprir também com a devida quota para a comunidade (justiça legal ou geral), aceitando os encargos e as contribuições que ela lhe impõe.

Ao realizar o bem comum, o Estado tem de levar em consideração as circunstâncias da vida social, sem fundar nelas toda sua filosofia, como é feito pelas teorias utilitárias.

As circunstâncias podem variar a aplicação dos princípios gerais do direito natural, sem deturpar sua essência nem alterá-los, e essa tarefa de adaptação constante é precisamente obra do direito. Mas sempre se necessitam princípios dos quais partir para que o Estado adote procedimentos compatíveis com as exigências da natureza comum do homem.

No entanto, ainda que a título excepcional, o bem comum exige às vezes o sacrifício do direito individual ao interesse geral. Isto é o que acontece em matéria de desapropriação com mais intensidade e também na revogação por motivo de oportunidade, mérito ou conveniência, ou em modificação do direito objetivo.

2. *O direito de construir e a natureza da autorização administrativa*

A submissão do proprietário do imóvel aos regulamentos edilícios lhe dá, à margem de seu direito provado de domínio, verdadeiros direitos subjetivos perante a administração.

Ou seja, ainda quando quem solicita autorização para construir sustenta esta pretensão em seu direito privado de domínio — preexistente ao cumprimento das condições edilícias — por efeito de sua submissão a elas, adquirem-se inegáveis *direitos subjetivos de direito público,* a saber:

1 Ver: Lecero, Jacques. *El derecho y la sociedad.* Trad. do francês, Barcelona, 1965. p. 73 e segs.

a) direito a que lhe seja concedida a autorização para construir, sob as condições previstas nos códigos de edificação;

b) direito a executar a edificação aprovada;

c) direito à estabilidade da autorização outorgada;

d) direito a que se aprove a obra executada com ajustamento às disposições edilícias que determinaram a autorização.

Daí se depreende que o direito a edificar, emanação do domínio privado, tem um *modo de exercício fixado por disposições administrativas, que o fazem transcender ao direito público.* Esse "modo de exercício" importa, por um lado, a imposição de restrições administrativas ao titular do domínio e, por outro, a aquisição de direitos, por parte deste, perante a administração, porque se produz *uma espécie de transubstanciação* e o direito torna-se público desde o momento em que passa a ser regido pelo direito administrativo.[2]

Isto significa que, pelo fato de determinar a administração o modo em que deve ser exercitado o direito a edificar, ao mesmo tempo se obriga perante o administrado a garantir-lhe o exercício de tal direito, se este cumpre as exigências regulamentares. Porque aqui não se deve perder de vista que, assim como as lei civis "regulamentam" o direito de propriedade no âmbito privado, os códigos de edificação formulam idêntica regulamentação no âmbito do direito público. O poder de polícia é essencialmente um poder de regulamentação de direitos e regulamentar não é "degradar" o direito, mas sim delimitar os contornos de tal direito.

A regulamentação edilícia — chamada geralmente de Código de Edificação — estatui que, para construir um edifício, requer-se a licença da administração, estabelecendo quais são os documentos e planos necessários para a tramitação de tal licença. Fixa também os trâmites para sua outorga, consistindo estes, basicamente, na aprovação da licença e no pagamento de impostos. Regula a matéria atinente ao projeto das obras, à execução destas e à sua conclusão. Quem se submete a tais condições adquire os direitos indicados. Tem-se sustentado a respeito que:

"Ajustado o projeto às exigências municipais ...*deve* outorgar-se a licença para construir... e realizada a construção segundo o projeto aprovado, o funcionário municipal competente *deverá* aprová-la expressamente. Este ato

[2] Ver: artigo 2.611 do Código Civil, que regula a matéria de restrições impostas por motivo de interesse público, as quais são regidas pelo direito administrativo, que na Argentina é um direito, em princípio, de natureza local.

administrativo constitui a prova documental de que se cumpriram as disposições relativas à edificação e *é irrevogável pela própria administração.*"[3]

A autorização para edificar está implícita no ato administrativo da aprovação dos planos. *Autorização para edificar e aprovação de planos são uma mesma coisa e assim surge com clareza dos Códigos de Edificação dos Municípios.* O ato pelo qual se concede a autorização — mediante a aprovação dos planos — é um ato administrativo de feitura peculiar, que tem sua própria especificidade dentro do gênero das autorizações de polícia.

Tem sido dito que tal autorização "tem o efeito jurídico de permitir o exercício de um direito que lhe corresponde em particular, porém tendo em conta o interesse público".[4] Segundo Marienhoff[5] pode-se dizer, de outro ângulo, que a autorização para construir é um ato "regrado" ou "vinculado", quer dizer, um ato que deve ser emitido por apresentar os requisitos de fato ou de direito exigidos pela norma para sua emissão. O direito que nasce de um ato "vinculado" ou "regrado" tem sólida consistência. Trata-se, com efeito, de um direito perfeito e não de um direito precário. Em nossa opinião, trata-se de *um ato administrativo pelo qual se levanta a condição posta ao exercício de um direito do administrado.* A autorização se inclui na categoria da autorização de polícia e *de sua outorga nasce um direito subjetivo pleno do administrado,* que constitui, por sua vez, um limite para a faculdade revogatória. Pronunciamo-nos também categoricamente contra a pretensão de atribuir-se caráter precário à licença de edificação.[6]

Tais opiniões contribuem para esclarecer a natureza particular desta peculiar autorização administrativa, a qual é possível enquadrar dentro das seguintes linhas:

a) expressa o controle da autoridade sobre o exercício de um direito do administrado, submetido à regulamentação administrativa;

b) o órgão administrativo não tem poderes arbitrários para conceder ou negar a autorização; deve limitar-se a comprovar as circunstâncias que na regulamentação prévia são estabelecidas como condicionantes da autorização; disto se depreende que o administrado, que tenha cumprido as circunstâncias factuais predeterminadas, tem direito à autorização;

c) ao administrado basta demonstrar que possui os requisitos exigidos pela regulamentação;

[3] Elgera, Alberto. *Polícia municipal.* Depalma, 1963. p. 65.
[4] Diez, Manuel Maria. *Derecho administrativo.* Buenos Aires, 1969. t. 4, p. 70.
[5] Marienhoff, Miguel S. *Tratado de direito administrativo,* Buenos Aires, 1975, t. 2, p. 424.
[6] Cassagne, Juan Carlos. La revocación de la autorización para construir por razones de interés público. *Revista El Derecho,* t. 42, p. 178.

d) da autorização nasce um direito adquirido para o administrado, que este pode opor à pretensão revogatória da administração.

Isto é compreensível, porque a autorização se fundamenta na contraposição entre o direito do administrado e a condição imposta pela administração, e aparece como o ato que reintegra o estado de liberdade, permitindo que o direito do administrado possa produzir seus efeitos lógicos e naturais. Depois da autorização, o particular pode efetuar aquilo que antes lhe estava "condicionado".

Não é necessário ir muito além para estabelecer que a autorização para edificar é *o levantamento de uma interdição de polícia.* Mas, que tipo de interdição? São por acaso idênticas todas as interdições de polícia? A resposta flui categoricamente negativa porque, à simples observação, comprova-se que há atos que supõem um simples controle de atividades permitidas pelo ordenamento jurídico e outros atos que recaem sobre atividades vedadas. Isto explica que, no primeiro caso, a autorização seja normal, e excepcional, no segundo. Porque, no último caso, trata-se de abrir exceção a uma proibição, enquanto que no primeiro cuida-se simplesmente de verificar o cumprimento de condições prefixadas a uma atividade submetida a controle.

Pretende-se, doutrinariamente, trasladar a diferenciação exposta ao plano conceitual, separando a "autorização de polícia" e a "licença de polícia".

Admitimos a distinção[7] e pensamos que entre um e outro ato existe esta diferença: a autorização outorgaria uma faculdade de agir em uma esfera fixada pela própria autorização ou em razão dela; a licença, em troca, operaria como exceção a uma proibição geral.[8]

Não há dúvida de que o conteúdo do ato é o que permite a diversificação e, neste sentido, a razão está com Andre Grisel. Distingue este autor duas categorias. A *autorização ordinária* levanta a interdição ao exercício de uma atividade sobre a qual o interesse público exige o controle. Tal é a autorização para construir. Ela *suprime uma interdição preventiva,* que não indica a exclusão da atividade de que se trata. Por isto, a concessão desta autorização é normal; sua negativa, a exceção. *O administrado tem direito a uma autorização "ordinária" se a lei sujeita sua outorga a condições que ele cumpriu em sua totalidade.* A autorização é, em troca, "excepcional", quando levanta a interdição de exercer uma atividade usualmente vedada. Este tipo de autorização põe fim a uma interdição repressiva, que tende a proibir a atividade

[7] Op. cit. p. 178.
[8] Bielsa, Rafael. *Derecho administrativo.* 6. ed., Buenos Aires, 1964. t. 4, p. 41, a quem nos remetemos.
[9] Grisel, André. *Droit administratif Suisse.* Paris, 1970. p. 195.

de que se trata. Neste caso, manter a interdição é a regra, à qual a outorga da autorização abre exceção. Em geral, a lei não faz depender de condições taxativamente enumeradas a outorga de uma autorização excepcional, ou seja, a que o administrado não tem direito de obter.

A *contribuição de Grisel é apreciável para o esforço de situar a autorização para edificar em sua verdadeira natureza.* Este autor fornece a distinção que permite avaliar a diferença entre "autorização de polícia" e "licença de polícia". À primeira, Grisel denomina *autorização ordinária* e, à licença, *autorização excepcional.* A primeira provém de uma interdição meramente preventiva porque se refere a atividades não-proibidas, mas submetidas a controle; em troca, a autorização excepcional — a licença — presume uma interdição repressiva, que busca proibir a atividade.

A autorização para construir se encontra na categoria das autorizações ordinárias e o administrado tem direito a obtê-la sempre e enquanto cumpra as condições às quais a lei sujeite sua obtenção.

Daí que a revogação destes distintos atos administrativos não possa ser julgada pelas mesmas regras.

Se bem que Grisel não insista na diferenciação anterior para definir o alcance do poder revogatório da administração, este autor se pronuncia categoricamente no sentido de que, *uma vez que os trabalhos de construção tenham começado, a revogatória não será mais possível.*[10]

A diferença entre a autorização (autorização ordinária) e a licença (autorização excepcional) não deve desconhecer, a nosso juízo, o mérito das seguintes circunstâncias:

a) desde que a autorização supõe uma atividade permitida ao administrado e confere o direito a que se conceda sob as condições da lei, não é admissível que, depois de concedida, o direito do administrado possa ser-lhe arrebatado, pois existe em seu favor uma situação jurídica plenamente adquirida. Quem pode exigir que, mediante o cumprimento das condições da lei, seja-lhe outorgada a autorização, tem todos os poderes necessários para defender a execução desta contra qualquer intento da administração de revogar o ato;

b) situação diversa ocorre com a licença de polícia, pois sendo a mesma exceção a uma atividade proibida ao administrado, a este não assiste o direito de exigir sua outorga e, se a administração tiver motivos fundados para revogá-lo, pode fazê-lo, a menos que proceda com arbitrariedade.

Fica assim esclarecido que a autorização para edificar é uma espécie dentro do gênero das autorizações de polícia, regida pelas normas inerentes a tal es-

[10] Op. cit., p. 213.

pécie e por certo muito diferentes das que regem a licença de polícia, na qual sempre subjaz uma finalidade repressiva e a exceção particular a uma atividade vedada.

A natureza atribuída à autorização para construir se concilia, sem esforço, com a admissão dos *direitos subjetivos de direito público,* que foram enunciados no começo do presente capítulo porque, à existência de uma *interdição* simplesmente *preventiva* ou "condicionamento" da atividade, cuja autorização a lei sujeita ao cumprimento de requisitos taxativamente enumerados, confere direitos perante a autoridade que a outorga, seja para obter a autorização, seja para agir em virtude da autorização obtida.

Outorgada a autorização para edificar, *a administração se despoja da potestade de formular objeções,* pois, com a emanação do ato, este se torna imodificável.[11]

Por último, cumpre precisar que os direitos subjetivos de direito público que adquire o administrado perante a administração, em virtude de sua sujeição às normas edilícias e da autorização para construir, constituem uma propriedade no sentido constitucional do termo.

3. *A potestade revogatória*

O poder que atribui o ordenamento à administração pública no sentido de revogar o ato administrativo pelo qual se autoriza a construção de um edifício representa tecnicamente a figura que no direito administrativo se conhece sob o nome de "potestade".

A teoria das potestades — magnificamente elaborada por Santi Romano — nos ensina que se trata de poderes que derivam do ordenamento, de caráter indelegável e irrenunciável. Mas, como diz muito bem o mencionado autor, uma coisa é a renúncia à potestade e outra bem diferente renunciar a seu exercício,[12] enquanto a dita renúncia não afete a ordem pública.

Seria assim legítimo conceber — por aplicação dessa doutrina — uma renúncia ao exercício concreto da pertinente potestade, expressa através de um ato administrativo de alcance individual.

No entanto, a potestade revogatória tem seus limites, achando-se contida pelo ordenamento que institui as condições para seu exercício, que a administração não pode franquear sob pena de nulidade do ato que os viole e altere.

11 Alessi, Renato. *Instituciones de derecho administrativo.* Trad. do italiano, Barcelona, 1970. t. 1, p. 348.

12 Romano, Santi. *Fragmentos de um dicionário jurídico.* Buenos Aires, 1964. p. 342.

4. *Conceito de revogação*

A doutrina de nosso País há tempos que se vem ocupando com particular interesse e profundidade do tema da renovação como meio de extinção do ato administrativo. Só desejo lembrar aqui o meditado trabalho de Marienhoff, intitulado *Caducidade e revogação da concessão de serviços públicos,* publicado em Buenos Aires no ano de 1947.

Ali se perfilam com grande clareza os conceitos que logo servirão de apoio doutrinário à regulamentação do instituto da revogação na lei nacional de procedimentos administrativos.

Aderimos plenamente a essa concepção, que procura distinguir, de saída, a extinção do ato por um vício de ilegitimidade que é levado a cabo na sede administrativa, a qual se denomina, com maior tecnicismo, "revogações por motivos de ilegitimidade", daquela outra espécie de extinção que recebe o nome de "anulação" e que só opera em sede judicial. Entre nós aderem a ela escola e estrada.[13]

Tal postura não constitui, de modo algum, uma sutileza jurídica, pelo menos na lei argentina, tendo em conta as diferenças existentes em relação ao procedimento de extinção e ao regime da coisa julgada, que no caso da "anulação" tem caráter formal e material, entre outros. É natural e lógico, então, adjudicar terminologias não-similares a instituições que apresentam agudas diferenças de tipo genérico.

Em compensação, de outro ângulo, a "revogação" é ainda mais ampla que a "anulação", na medida em que abarca também a extinção do ato por questões de mérito, oportunidade e conveniência, e a revogação por alteração do direito objetivo. Tanto nestas espécies de extinção como na revogação por motivos de ilegitimidade, o gênero próximo está constituído por meios de extinção que se decretam em sede administrativa e que procedem em razão de uma desarmonia com a boa ordem que deve reinar na comunidade. As diferenças específicas se radicam no tipo ou natureza da causa que produz a desarmonia, pois enquanto uma espécie de revogação se funda na presença de um vício ou defeito de ilegitimidade, a outra opera por motivos de interesse público, quer se decrete ou não por alteração do direito objetivo.

Também se deve distinguir a revogação de outra figura extintiva do ato administrativo que é a caducidade, pois cremos, junto com Marienhoff,[14] que

[13] Marienhoff, Miguel S. op. cit. t. 2, p. 568 e segs.; Escola, Hector Jorge. *Tratado general de procedimiento administrativo.* Buenos Aires, 1973. p. 111; Estrada, Juan Ramon de. La primera reforma a la ley nacional de procedimientos administrativos. *Rev. El Derecho, Legislación Argentina,* Buenos Aires, (1): 3 e segs., 1978.

[14] Marienhoff, Miguel S. op. cit. t. 3 p. 561-2.

ambas são espécies diversas do gênero extinção. A caducidade cumpre, no direito público, o mesmo papel que a condição resolutória tácita no campo dos contratos do direito privado, com a peculiaridade de que, como o ato administrativo constitui uma fonte unilateral de vínculos obrigacionais e de deveres jurídicos, o não-cumprimento de uma obrigação essencial a cargo do administrado desencadeia a possibilidade de proceder à declaração de forma unilateral, da caducidade do ato administrativo pela administração pública.

5. *Revogação e estabilidade. Qual é o princípio?*

Sabe-se que, antigamente, sustentava-se que a revogação era da essência do ato administrativo.[15] Precisamente por isso surgiu a teoria da "coisa julgada administrativa" para afirmar a irrevogabilidade de uma série de atos que a administração pública emitia. Era uma espécie de proteção a favor dos atos regulares que haviam dado nascimento a direitos subjetivos, desde que a atividade, que os havia gerado, tivesse caráter regrado.

No entanto, vários eram os erros que emanavam desta posição. Em primeiro lugar, não é verdade que a revogação fosse da essência do ato administrativo, já que, como disse Marienhoff, isto implicaria dizer-se que a anulação é da essência do ato jurídico, ou que a expropriação o é da propriedade privada.[16] O princípio é, pois, a estabilidade do ato administrativo.

Tampouco é verdade que os direitos nascidos de um ato ditado em exercício de potestades regradas diferem dos gerados por um ato emitido com faculdades discricionárias. Se a natureza do direito é a mesma, não se justifica nenhuma diferença no regime de estabilidade e de extinção do respectivo ato.

Mas, além disso, se a "estabilidade" constitui a regra a respeito de qualquer tipo de revogação, o ordenamento jurídico, em vez de estabelecer as hipóteses em que não procede a revogação, teria que regulamentar somente aquelas em que — por exceção ao princípio geral da imutabilidade — a extinção do ato é procedente, seja por causas de ilegitimidade ou razões de interesse público. Isto é o que realiza a lei argentina de procedimentos administrativos,[17] ainda que de um modo parcial.

[15] Posição sustentada, entre outros, por Bielsa em *Derecho administrativo*. Buenos Aires, 1947. t. 1, p. 157.

[16] Marienhoff, Miguel S. op. cit. t. 2, p. 580; Escola, Hector Jorge. op. cit., p. 112.

[17] Arts. 17 e 18 da Lei n.º 19.549, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 21.686.

6. *Revogação da autorização para construir: diversas hipóteses na legislação argentina vigente na ordem nacional*

6.1 Revogação por ilegitimidade

A revogação de um ato administrativo por motivos de ilegitimidade procede ante a presença de um vício ou defeito no ato administrativo que provoca sua invalidez.

Mas esse vício — que compreende tanto a legalidade objetiva como a razoabilidade do ato — nem sempre tem a entidade suficiente para tornar viável a revogação do ato.

Com efeito, no sistema da lei argentina, somente os atos irregulares, que são aqueles portadores de um vício de nulidade absoluta, permitem o exercício da potestade revogatória da administração pública.[18]

Ademais, do ato não devem ter surgido direitos subjetivos, cujas prestações estiveram sendo cumpridas,[19] pois em tal caso terá que se valer da via judicial para obter a extinção do ato administrativo.

No caso da autorização para construir, a aplicação desse critério faz com que a revogação por motivos de ilegitimidade seja improcedente em duas hipóteses:

a) quando a obra começou a ser executada, iniciando-se, por exemplo, os trabalhos de escavação;

b) se a obra foi começada, finalizando-se a sua construção; em tal caso, a autorização se extingue por cumprimento do objeto e não pode ser revogada por ilegitimidade em sede administrativa; esta solução se justifica e se concilia com o caso enunciado na alínea anterior, já que não pode existir uma solução mais rigorosa, quando a prestação foi cumprida, do que quando ainda está em sua etapa de cumprimento.

Quando o vício é de nulidade relativa, o ato administrativo pode ser revogado por ilegitimidade na hipótese de que o administrado tivesse conhecido o vício.[20] Como deve ser esse conhecimento? Em nossa opinião, deve tratar-se de um conhecimento não susceptível de presunção. (Por exemplo, o próprio reconhecimento do vício no expediente administrativo ou quando o vício for imputável ao administrado).

[18] Ver arts. 17 e 14 incisos *a* e *b*, da Lei n.º 19.549, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 21.686.

[19] Cf. arts. 17, Lei n.º 19.549, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 21.686.

[20] Art. 18, *in fine*, da Lei n.º 19.549, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 21.686.

Os efeitos do ato de revogação por motivos de ilegitimidade são sempre *ex tunc,* quer dizer, têm efeito retroativo, solução com que, no direito brasileiro, compartilha Lopes Meirelles, ainda quando este autor utiliza o termo "anulação".[21]

6.2 Revogação por motivos de interesse público

Este tipo ou espécie de revogação, que o ordenamento público excepcionalmente permite, importa, no caso da autorização para construir, o sacrifício do direito do administrado pelo interesse geral, mediante prévia indenização dos prejuízos resultantes, visto que o instituto se rege pelas mesmas regras que a desapropriação por causa de utilidade *pública.*

Cumpre distinguir aqui as diversas hipóteses, conforme a revogação obedece a razões de mérito alegadas pela administração em um caso particular e concreto, ou a extinção provenha de uma conduta regrada fundada em uma modificação operada no direito objetivo.

Na primeira hipótese, trata-se de uma simples revogação por motivos de mérito, oportunidade ou conveniência, que a própria administração decide e executa, com base em um critério administrativo determinado pelas modificações de fato existentes no momento de se autorizar a edificação.

Sua procedência deve ajustar-se a certos requisitos e limites que condicionam a respectiva potestade, a saber:

a) os prejuízos devem ser estimados previamente pela administração e consignados judicialmente à ordem do administrado, mediante aplicação das regras que vigoram em matéria de expropriação;

b) a administração deverá ter recebido a respectiva potestade, por norma de categoria legislativa;

c) o interesse público que motiva a revogação tem de ser de igual ordem e natureza que o do ato objeto da revogação;[22] neste sentido, uma autorização para construir só pode ser revogada por questões urbanísticas;

d) se a autorização para construir começou a ser executada, não se pode revogar a autorização sem prejuízo da potestade expropriatória; procede-se desse modo em virtude da incorporação do direito ao patrimônio do administrado e, no mérito, porque ela opera sobre o direito individual de domínio.

A outra classe de revogação a que nos referimos é a que opera por alteração do direito objetivo. Se bem que este tipo de extinção se regule pelos mes-

[21] Lopes Meirelles, Hely. *Direito administrativo brasileiro.* 6. ed., São Paulo, 1978. p. 178.
[22] Cf. Alessi, Renato. op. cit. t. 1, p. 352; Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo.* Madrid, 1966. t. 1, p. 359.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

mos princípios que a revogação, por motivo de mérito, cabe apontar que a modificação do direito objetivo não torna o ato ilegítimo,[23] mas revogável.

Em princípio, a revogação por motivos de interesse público, seja por mérito em virtude de alteração operada na situação de fato originária, seja por modificação do direito objetivo, tem efeitos *ex nunc*, isto é, opera para o futuro, e não pode afetar as autorizações que tiveram início de execução, salvo, neste último caso, quando a situação se torna incompatível com a ordem pública, ou uma necessidade pública imperiosa.

Como já dissemos anteriormente, "suponhamos uma proibição de erguer edifícios além de certa altura; se a mesma se encontra fundada em considerações edilícias ou arquitetônicas, não poderão ser revogadas as permissões outorgadas, cujos edifícios já tiverem sido erguidos, ainda que a obra não esteja concluída; se, em troca, a proibição se sanciona em virtude de razões de segurança para as operações aéreas, em uma zona contígua a um aeroporto, a administração poderá ordenar a demolição da parte do edifício que exceda à altura permitida pelas regulamentações vigentes".

6.3 Outros casos de revogação

Existem dois outros tipos de revogação, que exercem um papel de certo modo independente das grandes classificações, cujo regime já descrevemos.

Estas hipóteses correspondem à revogação que favorece o administrado e aquela que se decreta quando o direito foi concedido a título precário. A primeira procede sempre, tendo em conta que em tal caso a potestade revogatória não tem os limites impostos pela proteção dos direitos individuais (por exemplo, petição do próprio administrado). A segunda, em virtude da débil natureza do direito emergente, que não consolidou uma situação jurídica estável.

Em ambos os tipos de revogação, não cabe, a nosso ver, indenizar o administrado, já que, enquanto a revogação o favorece, não há como falar de indenizações, quando o próprio administrado solicita a extinção ou, pelo menos, nela consente, e a situação de precariedade com que surgiu o direito não pode dar lugar a restituições que somente se concebem quando se priva o administrado de um direito emergente de uma situação estável.

Tratamos de um dos problemas jurídicos nascidos da regulamentação urbanística, na qual é mister resolver com harmonia e justiça o eterno conflito entre o interesse público e o direito individual. Muito ainda há por fazer, especialmente em matéria legislativa.

[23] Cf. Marienhoff, Miguel S. op. cit., 2. ed., Buenos Aires, 1975. t. 1, p. 457-8.

Seja-nos permitido terminar com palavras que pertencem a Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, quando, depois de apontar que a obra legislativa do Estado moderno é, em sua maior parte, sempre de interesse coletivo, assinala que terá caráter público quase todo o direito do futuro,[24] vaticínio que não impede de trabalhar-se para atingir o equilíbrio social, sem ofensa aos direitos do homem, dentro de nossas respectivas comunidades políticas.

[24] Oliveira Franco Sobrinho, Manoel. *Estudos de direito público.* Brasília, 1977. p. 21.