

do objetivo superior das leis; desvia os pretórios dos fins elevados para que foram instituídos; faça-se justiça, porém do modo mais humano possível, *de sorte que o mundo progrida, e jamais pereça.*

Constantemente a Corte Suprema do Brasil invoca, em seus arrestos, argumentos sociais, incompatíveis com o brocardo bárbaro — *Fiat justitia, pereat mundus.*”

(*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, ed. 1965, págs. 180/181).

Ora, pondere-se que não é possível hesitar, *data venia*, entre a devolução do imóvel *in natura*, com todas as suas conseqüências ruinosas, e a possibilidade — aceita por doutrina e jurisprudência — de converter a reintegração de posse em perdas e danos, com amplo ressarcimento do prejudicado afinal, se for o caso.

Somente a dúvida quanto ao resultado de uma tal ação, com a prevalência das razões sustentadas pelo Estado, é que poderia conduzir a pleitear-se, a todo custo, contra tudo e contra todos, a devolução de imóvel que a esta altura não tem nem terá qualquer serventia para o Clube; simples forma de forçar acordo, obter a renúncia ao exame judicial de atos profundamente lesivos ao patrimônio público.

V

CONCLUSÃO

24. O Direito deve ser interpretado inteligentemente, buscando um sentido equitativo, lógico e acorde com o sentir geral e o bem presente e futuro da Comunidade (Maximiliano, ob. cit., págs. 177/179). Prefere-se o sentido conducente ao resultado mais razoável, à melhor conseqüência para a coletividade, sem prejuízo de constatar que o direito individual não ficará ao desabrigo.

O Estado da Guanabara, pois, tem confiança em que esses sempre foram os princípios que nortearam esse Egrégio Tribunal, e conseqüentemente espera com tranqüilidade seja feita a verdadeira *Justiça*.

Processada a presente, e apreciada a impugnação do pretendido litisconsórcio (itens 1 a 3),

Nestes termos

P. juntada e deferimento.

Rio de Janeiro, GB, 8 de outubro de 1973. — JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES, Procurador do Estado. — LUIZ CARLOS GUIMARÃES CASTRO, Procurador do Estado.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.408/72

Tribunal Pleno

MEMORIAL DO ESTADO DA GUANABARA

NULIDADE DE LICENÇA

I — O FATO

1.1. A Autora obteve alvará para localizar sua atividade publicitária em zona reservada pela Administração Pública aos usos e lazeres familiares. Inspirada no erro daquele deferimento original, rebelou-se contra a ordem baixada com a finalidade de corrigi-lo, atribuindo-se, como fato do alvará, a patrimonialização de um interesse, a rigor inexistente mas que lhe mereceu a qualificação de direito líquido e certo.

1.2. Sob o pretexto de fazer a história de sua pretensão, elabora um elenco de circunstâncias sociais e econômicas, anotando, por derradeiro, que “mesmo que sua localização fosse em ZR-2, estaria amparada pela lei, como demonstra com o documento n.º 4”. A título de glosa explicativa, a ZR-2 é zona proibida ao comércio da Autora, e o doc. n.º 4 reproduz um dos anexos (Quadro n.º 1) ao Regulamento de Zoneamento aprovado pelo Dec. “E” 3.800, de 20 de abril de 1970. A exata percepção do ponto será alcançada em sua inteireza com a leitura de trecho das informações que o Exmo. Sr. Secretário de Justiça ofereceu a esse E. Tribunal:

“5. No que se refere ao item c, ainda aí não prospera o alegado pela impetrante, que até ocultou parte da verdade, *pro domo sua*, como vemos do próprio documento por ela juntado, ou seja o de n.º 4. Deste documento, que é uma reprodução do Quadro n.º 1 anexo ao Regulamento de Zoneamento aprovado pelo Dec. “E” n.º 3.800, de 20 de abril de 1970, se verifica que em ZR-2 são toleradas *atividades domésticas artísticas, em edificação unifamiliar, mas desde que exercidas apenas pelos moradores sem letreiro, vitrine ou qualquer outra indicação de que a edificação está sendo usada para outro fim que não o residencial*”.

1.3. Tem absoluta razão o Exmo. Sr. Secretário de Justiça. A licença concedida à Autora, para instalar-se com negócio de publicidade e planejamento, infringiu expressamente a aludida regra do Regulamento de

Zoneamento, baixado através do Dec. "E" n.º 3.800, de 20.4.1970. No *Quadro n.º 1*, anexo ao Regulamento e relativo à zona residencial (*doc. junto*), estão previstos os usos que o Estado, administrando o bem social, definiu como adequados, tolerados e inadequados. como o prédio da Autora está situado em área ZR-2, deve ele necessariamente submeter-se à seguinte destinação:

- a) *usos adequados* — residencial, unifamiliar;
- b) *usos tolerados* — estabelecimento de ensino até o 1.º ciclo, atividade domiciliar artística, em edificação unifamiliar e alvará para profissional;
- c) *usos inadequados* — todos os demais usos.

1.4. Com a infração da norma, deu-se o vício da ilegalidade, cuja correção o Poder Público mesmo está autorizado a promover através de outro ato seu, que, sendo editado, vai produzir o efeito de anular o original, constitutivo do inadequado licenciamento.

2 — O DIREITO

2.1. A Autora, compelida por força de lei a enunciar o fato e os fundamentos jurídicos do pedido, formulou uma petição inicial contraditória, de cuja *narratio* fluem, além das omissões e deformações circunstanciais denunciadas no artigo anterior, vícios insanáveis, que comprometem irremediavelmente a proposta jurídica. É assim que, na equivocada petição inicial, qualificou como discricionário o ato de licenciamento, construindo o falso raciocínio expresso em seu pedido. Não é crível, nem se admite, que a Autora desconheça a distinção entre poder discricionário e poder vinculado. Ela a conhece, não se duvida, e certamente com rigor científico, mas nos autos deste mandado de segurança, porque lhe faltavam razões de direito, carecia de baralhar conceitos. Chamando à licença ato discricionário, procurou beneficiar-se do asserto de que criando ele, o ato discricionário, um interesse qualquer no patrimônio do administrado, a Administração Pública fica inibida de revogá-lo. Foi ao exagero de citar a Súmula n.º 473 da Jurisprudência do S.T.F. Recorreu, também, a numerosos acórdãos. Todos sobre o tema ato discricionário e revogabilidade. Perdeu-se ela, entretanto, e consigo a destonante e exaustiva inicial, em face de uma pequena mas intransponível verdade: o ato de licença é *ato vinculado*.

2.2. A natureza vinculada do ato de licença não suporta contestação, dada a simplicidade conceitual que a envolve. Convém anotar, diante dos termos caudalosos contidos na petição da Autora a definitiva e resumida lição de Hely Lopes Meirelles, em *Direito Administrativo Brasileiro*, página 195:

“Licença — Licença é ato administrativo vinculado, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como por exemplo o exercício de uma profissão, a construção de um edifício etc.”

Ato vinculado, a licença deferida à Autora não foi, como lhe pareceu ou pretende simular para esse E. Tribunal, objeto de revogação. Revogam-se atos discricionários; os vinculados, anulam-se. Ainda Hely Lopes Meirelles, mesma obra, pág. 210:

“... se o ato for ilegal ou ilegítimo, não ensejará revogação, mas sim anulação, como veremos adiante”.

2.3. A Administração pode declarar a nulidade ou decretar a anulabilidade de seus próprios atos. É faculdade que a ela expressamente se reservou e sobre a qual, em doutrina e jurisprudência, não se suscita dúvida. Veja-se Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em *Princípios Gerais do Direito Administrativo*, vol. I, pág. 591:

“A declaração de nulidade do ato administrativo nulo, ou a decretação de anulabilidade do ato administrativo anulável, pode ser levada a efeito pelos órgãos da própria Administração Pública, tanto pelo que emanou o ato eivado de vício, como por superior hierárquico, ou órgão especial de controle, espontaneamente ou mediante recurso de interessado.”

“Ao declarar ou decretar a nulidade dos atos administrativos, a Administração Pública se mantém no seu campo próprio, sem entrar na esfera judicante. Na verdade ela realiza uma auto-impugnação, de *jure proprio*, dos atos por ela mesma expedidos, que padecem de vícios de nulidade absoluta ou relativa, corrigindo uma situação antijurídica.”

2.4. Anular o ato de licenciamento deferido à Autora era um dever da Administração. A licença concedida, para instalar-se com negócio de publicidade e planejamento, infringiu — como já se ressaltou — regra expressa no Regulamento de Zoneamento, aprovado pelo Decreto “E” n.º 3.800, de 20 de abril de 1970.

Colha-se, de novo, a lição de Hely Lopes Meirelles, no *Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 212:

“Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo o quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa. Se o não fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare a sua invalidade, através da anulação”.

Dizer, como o faz a Autora, que a Administração alguma vez admitiu a instalação de bens comerciais em zonas a eles proibidas não lhe soma no patrimônio direito algum. Quando muito poderá cobrar-se do Estado a anulação daqueles licenciamentos.

2.5. Em suma, incumbia ao Poder Público adequar o uso comercial do bem da Autora aos critérios de licenciamento eleitos como *fattispecie*, ou fatos conceituais, em as normas baixadas pelo Decreto “E” 3.800, de 20.4.1970. A evidente legitimidade do ato anulatório exclui a pretensão da Autora, que, por isso mesmo, não sofreu infração em qualquer direito seu.

2.6. Agora abstraindo das razões expendidas nos artigos anteriores, tem-se, ainda, que um suposto (embora inexistente) direito da Autora não mereceria a qualificação de líquido e certo, por faltar-lhe o indispensável requisito da preconstituição da prova. Prova nenhuma foi produzida nos autos, tendo a Autora limitado sua atividade processual a um equivocado e cansativo desfile de citações que nada têm a ver com o fato e o direito sob exame desse Egrégio Tribunal.

Em melhor conceito, a liquidez e a certeza do direito explicam-se através do efeito prontamente eficaz e revelador da prova preconstituída. Se a prova não é dada de plano, oferecendo o fato e propiciando a líquida e certa percepção do direito, é inadmissível, por descabimento absoluto, o procedimento específico do mandado de segurança.

3 — CONCLUSÃO

Com fundamento nos motivos aduzidos e nos doutos suprimientos desse Egrégio Tribunal, o Estado da Guanabara espera que se declare a improcedência do pedido formulado, ou, eventualmente, a inadequação procedimental do mandado de segurança, por não qualificar-se de líquido e certo o suposto interesse da Autora.

Rio de Janeiro/GB — 8 de outubro de 1973. — MIGUEL LANZELOTTI BALDEZ, Procurador do Estado.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.475. MEMORIAL DO ESTADO.

OBRAS DE URBANIZAÇÃO

Egrégio Tribunal:

Na oportunidade em que Vossas Excelências se aprestam a julgar o Mandado de Segurança n.º 3.475, o Estado da Guanabara oferece o presente Memorial, com o objeto de, realçando os aspectos mais relevantes do litígio, colaborar para a integral aplicação da lei à espécie.

DA IMPETRAÇÃO

I. A Impetrante, em longuíssima petição, acompanhada de copiosíssimos documentos, pede segurança contra despacho do Exmo. Sr. Secretário de Obras Públicas, proferido em 27 de fevereiro de 1973, no processo número 209.878/41, no qual, com amparo no Decreto “E” 6.048, de 1973, fora indeferido requerimento de *licença para execução das obras de urbanização* de loteamento *aprovado em 1936*. Sustenta que tal aprovação, *data de 37 anos atrás*, e à qual se seguiu *total inércia da Impetrante*, que *desde então abandonou o loteamento*, lhe assegura o direito de realizar obras segundo os regulamentos de construção naqueles remotos anos vigentes! Daí conclui que o despacho impugnado caracterizaria hipótese de revogação ilícita de ato administrativo perfeito e acabado, pois que lesivo ao direito de propriedade dos adquirentes de lotes e da própria loteadora. E, como fecho, proclama ainda a nulidade da decisão administrativa, porque seu invocado suporte jurídico — o prefalado Decreto Estadual “E” 6.048 — concretizaria lei de caráter personalíssimo, pois somente a Impetrante, e nenhum outro loteador do Estado da Guanabara, estaria compreendida na esfera de abrangência de sua normatividade!