

LICENÇA PARA CONSTRUIR E MODALIDADES DE SUA EXTINÇÃO

LUCIA VALLE FIGUEIREDO

Procurador Municipal
Mestre em Direito Administrativo
Professora assistente de Direito administrativo
da P.U.C. – São Paulo
Especialista em Direito administrativo

1. INTRODUÇÃO

O tema propõe uma série de indagações, do maior relevo, para as Prefeituras que, assaz de vezes, enfrentam problemas inerentes ao direito de construir em confronto com a função social da propriedade.

Desenvolvemos este trabalho partindo de casos concretos, que nos fugiram, a fim de, perseguindo conceitos teóricos, chegarmos a algumas conclusões que, pretendemos, possam trazer utilidade a um Congresso de âmbito nacional, em que se pretende assumir a experiência de outras Prefeituras.

Destarte, tratamos da licença para construir, de seus problemas emergentes e das modalidades de sua extinção, para, a final, enunciarmos as conclusões, que se não pretendem definitivas mas sempre abertas a novas indagações.

Ilustra este trabalho um anexo, que contém uma amostragem jurisprudencial dos Tribunais. Assinale-se, todavia, que a jurisprudência, trazida à colação, refere-se também ao problema do ato administrativo e sua extinção – capítulo este nuclear do direito administrativo e de suma importância para o tema tratado.

Com isto, quiçá possamos trazer aos colegas significativa colaboração, descortinando o panorama jurisprudencial e doutrinário deste tormentoso tema.

Se o objetivo for atingido, acreditamos, terá valia.

2. CONCEITUAÇÃO DE LICENÇA PARA EDIFICAR

A licença para edificar, confundida várias vezes com a autorização, traz insitas peculiaridades que a distingue desta última figura.

O direito de construir está abrigado no direito de propriedade, é inerente a este e o seu perfil encontra-se delineado no artigo 572 e seguintes do Código Civil. O artigo 572 diz:

"O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprover, salvo o direito dos vizinhos e os **regulamentos administrativos**". Grifamos.

Trabalho apresentado ao 5º Congresso Nacional de Procuradores, Manaus, 1979.

Mister, entretanto, que se faça uma distinção entre direito de propriedade e a propriedade que, com aquele, não se confunde.

O direito de propriedade, como bem o disse Celso Antonio Bandeira de Mello, em seu estudo sobre poder de polícia, (1) terá o contorno que cada ordenamento jurídico lhe der.

De conseguinte, as limitações administrativas não são uma restrição ao direito de construir, vez que configuram a sua própria moldura.

A licença para construir nada mais é que a remoção de um obstáculo para que o particular exercite o seu direito de construir, direito este contido no de propriedade.

Assim conceituada, vemos que a licença para construir é um ato administrativo constitutivo formal, que possibilita àquele, em favor de quem é expedida, o direito de levar a cabo a construção que submeteu à aprovação, nos termos em que lhe foi deferida, isto é, de acordo com o projeto aprovado e no prazo estipulado.

É de se ressaltar que o Código de Edificações do Município de São Paulo não determina prazo para que a construção se conclua, tão somente para que se inicie e dispõe, outrossim, sobre o prazo de caducidade, na hipótese de paralisação da obra.

Difere a licença para construir da autorização por ser a primeira um ato vinculado, enquanto a segunda encontra-se na esfera de competência discricionária administrativa – a precariedade é uma de suas características.

2.1. Regime Jurídico da Licença para construir

Publicado o despacho autorizatório e emitido o respectivo alvará, fica o particular investido do direito de edificar, devendo iniciar a construção dentro do prazo pré-fixado no alvará. O limite máximo para o seu termo inicial, no caso do Município de São Paulo, é de dois anos.

É a licença para edificar um ato administrativo vinculado, pois, satisfeitos os pressupostos legais, nada remanesce à Administração senão a outorga da licença.

Dissemos ser um ato constitutivo formal, por entendermos que não é, por meio da licença, que se cria o direito. Perfilhamos, destarte, o entendimento do ilustre Professor Oswaldo Bandeira de Mello, que, distinguindo a autorização da licença, assim se expressa:

(1) Cf. Bandeira de Mello, Celso Antonio – Apontamentos sobre o poder de polícia, S. Paulo, R.T., R.D.P. p., Vol. 9, pág. 55.

"O primeiro (autorização) cria direito ao ampliar as faculdades jurídicas de quem recebe a autorização, enquanto o segundo, (a licença) consiste em acertamento constitutivo formal, pois se trata de declaração recognitiva de direito de asseguração da situação jurídica". (2)

Deveras, trata-se de um acertamento constitutivo, indispensável à possibilidade de edificar, mas que, à diferença da autorização – discricionária – nada agrega à esfera jurídica do indivíduo, posto que deve ser deferida, satisfeitos os pressupostos legais. Preexiste o direito ao deferimento do pedido.

O prazo de validade de dois anos, fixado pelo Código de Edificações do Município de São Paulo, poderá ser suspenso, caso ocorram as hipóteses do § 2º do art. 527.

A finalidade do ato é diretamente referida à outorga da possibilidade de construir.

De conseguinte, executada a construção cessam os efeitos deste ato administrativo, devendo, então, ser procedida a vistoria (auto de vistoria), que ensejará o "habite-se", ou seja, a possibilidade de ocupar o imóvel edificado.

A Administração, submetido um projeto a exame, deverá, nos termos do artigo 520 do supra referido Código, pronunciar-se dentro do prazo de 20 (vinte) dias, findos os quais poderá o requerente iniciar a construção, dando ciência à repartição competente com uma antecedência de três dias úteis.

Coloca-se um primeiro problema de relevo, face ao artigo supra citado e o silêncio da Administração.

Qual o valor do silêncio administrativo?

Equivalerá a uma licença provisória?

A hipótese, embora possa parecer, a princípio, cerebrina, ganha interesse quando pensarmos na possibilidade de, neste interregno, haver superveniência de lei que, dispondo diferentemente sobre a matéria, torne a construção indesejável. Poder-se-á também acrescentar o problema da inércia administrativa prolongando-se até o final da construção.

De fora a parte a responsabilidade, que possa advir ao funcionário que negligenciou a expedição do despacho autorizatório, afloram questões de maior relevo tais como: encontra-se adquirido o direito a prosseguir na construção, mesmo na existência de lei nova que torne dita construção incompatível?

(2) Cf. Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha – Princípios de Direito Administrativo, Vol. 1, pág. 508.

E, como deverá proceder a Administração que não expediu a licença durante toda a construção da obra, ao cabo da mesma?

A resposta à primeira indagação é de mais fácil destrição, visto que o próprio direito positivo nos traz os parâmetros em que se deve confinar a norma. Assim é que dispõe o artigo 520:

"O prazo de despacho do requerimento é fixado em 20 (vinte) dias úteis, a contar do recebimento ou do atendimento das exigências comunicadas".

E, no § 3º, encontra-se a possibilidade de se dar início a obra e a hipótese em que cessam os efeitos da comunicação.

"Art. 520
§ 1º
§ 2º
§ 3º Findos os prazos definidos no corpo deste artigo ou no § 1º, poderá o responsável técnico dar início às obras projetadas, 3 dias úteis, após a comunicação feita à repartição técnica competente. Essa comunicação não eximirá os responsáveis da obrigação de atender a todas as disposições legais. Se for indeferido o pedido, cessam imediatamente os efeitos da comunicação, devendo a construção ser sustada e procedida a demolição do que tiver sido construído".

Destarte, podemos afirmar que o **silêncio administrativo aliado a ato do particular – a comunicação das obras** – equivale ao ato administrativo de deferimento sob condição resolutória. Esta operar-se-á se ocorrer o indeferimento do pedido, obviamente desde que não se verifiquem os pressupostos legais da expedição da licença.

De conseguinte, ao silêncio administrativo imputou a lei uma consequência relevante – a licitude da construção "si et in quantum" não se pronunciar a Administração, desde que o projeto mereça aprovação.

Outra não é a orientação perfilhada pelo Conselho do Estado francês, ao decidir uma pendência judicial, em que era interessada a Comunidade de Bozas.

Assim se pronunciou o Conselho do Estado:

"O Prefeito tem, de ora em diante, quinze dias para pedir as peças complementares. Se ele não o fizer, o "dossier" deve, pois, considerar-se completo e a demora, para a autorização tácita, começa a correr". (3)

(3) C.E., 8 de julho de 1953, apud Cassin et Waline – Les Grands Arrêts du Droit de L'Urbanisme – pág. 114.

A evolução da jurisprudência do Conselho de Estado francês deu-se, de conseguinte, no sentido de que o silêncio não implica em recusa. E, depois deste primeiro pronunciamento, a legislação, expressamente, dispôs que o silêncio guardado pela autoridade administrativa equivaleria a uma autorização tácita.

É bem verdade que pretendeu o Conselho de Estado deixar a salvo as hipóteses em que à Administração caberia expressamente a rejeição do projeto, não satisfeitas as condições legais (Arrêt d'Assemblée Min. de l'Equipement e epoux Roulin). (3ª)

A par disso, ressaltou, também, o direito da insurgência de terceiros contra uma autorização tácita ilegal.

Verificamos que o Código de Edificações do Município de São Paulo, imputando ao silêncio administrativo consequência importante, ao mesmo tempo responsabiliza o particular pelo respeito às normas legais de edificações.

3. CONSEQUÊNCIAS EMERGENTES DA LICENÇA VÁLIDA

Do despacho de deferimento, ao que entendemos, emerge líquido e certo o direito de construir, dentro dos moldes aprovados e sem obstáculo pela Administração.

É da lavra de Seabra Fagundes a seguinte assertiva:

"Legítimo o ato de licenciamento, porque obediente às normas legais e regulamentares aplicáveis na espécie, não era possível cassá-lo, privando a consulente do **direito subjetivo de edificar nos moldes do projeto licenciado, direito nascido e vigente desde quando publicado o despacho de deferimento**". Grifamos (4)

Concluída parcialmente a obra, consoante o Código de Edificações de São Paulo, poderá o particular solicitar o "Auto de Conclusão", nos termos do artigo 538.

O Auto de Conclusão, se parcial, é, ao que se nos afigura, nos termos do art. 538, um ato administrativo discricionário quanto à emanção e vinculado com relação aos pressupostos de fato.

Isto porque **podrá** ser concedido, a **juízo** da Prefeitura, se a parte concluída tiver condições de funcionamento como unidade distinta; puder ser utilizada

(3a.) Cf. Cassin et Waline – ob. cit., pág. 115.

(4) Cf. Fagundes, Miguel Seabra – Renovação de licença para construção, in R.D.P., Vol. 13, pág. 101.

independentemente da parte restante do conjunto aprovado; e apresentar condições de segurança e salubridade.

Tais são os pressupostos necessários para que a Administração, a seu juízo, ou seja, em considerando conveniente e oportuno, expeça o "Auto de Vistoria".

Entretanto, o chamado "habite-se parcial", além desta característica, reveste-se também de precariedade.

Sua finalidade específica é a de permitir que determinadas partes da construção, passíveis de utilização, sejam, efetivamente utilizadas antes do término da construção.

De conseguinte, terminada a construção, cessarão os efeitos do "habite-se parcial" devendo proceder-se ao auto de vistoria final. É bem verdade que o Código de Edificações não faz tal distinção expressamente.

Entretanto, a praxe administrativa assim tem consagrado.

Coloca-se, então, um problema da mais alta envergadura.

Ocorrida a vistoria e constatada a irregularidade de partes ainda não vistoriadas para efeito de "habite-se", o que sucede? Irregular encontra-se todo o prédio, desconforme com o projeto original, ou tão-somente a parte que não obedeceu ao projeto aprovado?

A nosso ver, não há como prosperar a idéia de que irregulares seriam apenas, e tão-somente, as partes desconformes.

Isto porque o projeto há de ser concebido como um todo e, se irregular uma das partes deste todo, irremediavelmente comprometido fica este último.

Somente sanada a irregularidade, poderá ser lavrado o "Auto de Vistoria" dando, destarte, conformidade à edificação.

O "habite-se parcial", completada a obra e solicitada a vistoria, perde sua eficácia, visto que deixa de existir um pressuposto fático de sua existência, a incompletude da obra.

Este entendimento seria, a nosso ver, respaldado pela afirmativa de Juan Carlos Cassagne, ao se referir à caducidade do ato administrativo.

Assim se expressa o ilustre administrativista argentino:

"Num plano distinto – o cumprimento das obrigações que surgem do ato – aparece o instituto da caducidade como outro dos importantes meios de

extinção. Consiste na eliminação do ato disposto unilateralmente pela Administração em razão de não ter o particular cumprido com as obrigações que dimanam do ato administrativo. Trata-se pois de uma sanção". (5)

Releva notar, entretanto, que não nos utilizamos da mesma terminologia do autor. Preferimos adotar a denominação de cassação quando se trata de ato em decorrência de penalidade, e reservamos o termo caducidade para a perda do direito, em virtude da inércia do administrado.

O "Auto de Conclusão", completada a obra, é "conditio sine qua non" para possibilitar a sua utilização.

Ocupar uma construção sem a vistoria configura-se em infração expressamente sancionada.

As sanções dispostas pela lei são de dois tipos – uma, a da Lei do Zoneamento, art. 23 (Lei nº 7.805/72), e a outra caracterizando-se por um acréscimo no imposto predial, acréscimo este que vigora até ser sanada a irregularidade.

A interdição do uso, se necessária, seria outra sanção utilizável.

Se da licença emergem conseqüências relevantes, impende perquirir o problema da ausência da licença ou da desconformidade da edificação com a licença outorgada.

Quanto à primeira – ausência de licença – o corolário imediato é a impossibilidade de conseguir o "Auto de Conclusão" elidindo, destarte, a possibilidade de utilização da obra concluída. É possível que comporte a obra o que se denomina de conservação, isto é, compadeça-se a edificação das disposições legais, muito embora não tenha sido solicitada a respectiva licença para construir.

Dispõe, expressamente a Lei nº 7.785/72 – texto legal que, mercê do seu artigo 2º, deu uma das mais amplas anistias às edificações irregulares havidas em São Paulo – em seu artigo 1º:

"Art. 1º – Todas as construções concluídas a partir da data da publicação desta lei, quando executadas sem licença ou em desacordo com o projeto aprovado, só poderão obter Alvará de Conservação, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 2º, se atenderem integralmente às disposições técnicas do Código de Obras e legislação complementar, e após o pagamento das taxas e multas devidas pela construção irregular".

(5) Cf. Cassagne, Juan Carlos – El Acto Administrativo, pág. 409

De conseguinte, verifica-se que a conservação, após a vigência da supra aludida lei, somente poderia ser obtida se a obra tiver seguido as especificações legais ou a elas puder se conformar.

Entretanto, no que concerne às conservações, para as obras existentes à época da promulgação da Lei nº 7.785/72, necessário seria, apenas, que as obras tivessem um mínimo de condições de habitabilidade e segurança.

Mercê do elastério desse dispositivo legal, foram efetuadas conservações em massa e que, a rigor, não guardariam estrita compatibilidade com as exigências legais.

Destarte, problemas surgiram levando a Superior Administração a anular alguns alvarás de conservação.

Partindo-se do princípio, largamente generalizado, de que a Administração pode anular seus atos ilegais, pois deles não decorreria qualquer direito ao administrado e, também do princípio de que a anulação se deveria operar "ex tunc", os alvarás foram anulados, dando-se a esses atos eficácia retroativa, ou seja, abrangendo efeitos prodrômicos já deflagrados.

Vale dizer, operando-se com efeitos "ex tunc" era como se nunca houvessem existido.

Ora, de tal fato conseqüência de maior relevância operar-se-ia!

Isto porque a Administração determinou, em conseqüência a majoração do imposto predial, cobrando as quantias que entendia deveriam ter sido pagas, caso não houvesse sido concedida a conservação.

Tal fato ensejou recursos os mais diversos.

Como primeiro argumento é de se enfatizar que o dispositivo legal autorizatório da conservação, mercê de sua alta elasticidade, outorgava à Administração a mais ampla competência discricionária. A conservação poderia ser negada, por não possuir a edificação, no entender dos técnicos, condições de habitabilidade e segurança.

Deste modo, diante de um conceito pragmático como este, não se poderia imputar ao particular – que, em nada havia contribuído para o erro administrativo, ao outorgar uma conservação sem condições. o ônus de arcar com as diferenças do imposto predial majorado, pelo tempo em que deteve a conservação.

Isto porque, mister assinalar que, se indeferida a conservação por não atender aos requisitos impostos pela Lei nº 7.785/72, poderia ter o proprietário diligenciado no sentido de trazer à edificação aquele mínimo de conformidade perseguido pela lei.

Não nos parece desta forma válido que, à anulação de um alvará de conservação, possa ser atribuído, **automaticamente**, o efeito "ex tunc".

Recorremos, uma vez mais, a Juan Carlos Cassagne (6) que, ao abordar o assunto da invalidade do ato administrativo, assevera que a este, em princípio, aplicam-se os efeitos "ex tunc", mas assinala as exceções.

Vejamos, nas palavras do autor:

"Tal é o princípio. Sem embargo, excepcionalmente, a invalidade carecerá de efeitos retroativos nos seguintes supostos:

- a) quando o administrado ou a Administração Pública tiverem executado o ato, **sem conhecer a existência do vício**;
- b) o vício ou defeito não for imputável total ou parcialmente a quem se prejudica com a nulidade.

Entendemos, também, que a Administração possa renunciar, por razões de ordem pública, a aplicação retroativa da invalidade". (7) Grifamos

Tal regra coadunar-se-ia com a obrigatoriedade que teria a Administração de ressarcir o particular, quando os atos de seus agentes lhes causem prejuízo (art. 107 do texto constitucional).

Em abono desta afirmação, que poderá parecer ousada, trazemos, à colação, o eminente jurista chileno Olguín Juárez:

"Pensamos que, se bem é certo que por razões de lógica jurídica, a eficácia da invalidade deva ser "ex tunc", deve estar, em todo o caso, limitada pelos princípios da boa fé e pela natureza real das coisas". (8)

O autor, supra citado, chamá em abono de seu posicionamento a Stassinopoulos para quem as relações surgidas de um ato irregular não podem ser abolidas de um só golpe, se uma razão especial não impõe esta solução.

(6) Cassagne, Juan Carlos – El acto administrativo, pág. 255.

(7) Idem, idem – págs. 245/246.

(8) Juárez, Hugo H. Olguín – Extinción de los actos administrativos, revocación, invalidación y decaimiento, pág. 262.

Da conseguinte, afigura-se-nos uma situação injurídica sancionar com um acréscimo do imposto predial alguém que, durante um certo tempo, deteve um alvará de conservação, não tendo agido com má fé para obtê-lo.

Mesmo porque, se de tal ato administrativo outras conseqüências lasivas adviessem ao proprietário, poderia este, a nosso ver, pleitear indenização, utilizando o princípio da responsabilidade objetiva do Estado.

Muito embora, assegurada ao Estado a disponibilidade de uma ação regressiva contra o funcionário.

4. FORMAS DE EXTINÇÃO DA LICENÇA

Tratando da licença para construir e de suas conseqüências, impende, agora, tratar de suas formas de extinção, de tal sorte que sejam abordados o seu esgotamento natural, a caducidade, a invalidação, a anulação pelo Judiciário, a cassação e a sua supressão por conveniência e oportunidade (hipótese de lei superveniente).

A matéria poderá parecer extremamente teórica, porque, na realidade, vamos lidar com toda a gama riquíssima da matéria de ato administrativo, capítulo nuclear do Direito Administrativo.

Mes, sem jogar com conceitos teóricos que embasam a doutrina de ato administrativo, não podemos atingir os escopos que nos preordenamos, pois os problemas aflorados, ao se tratar do tormentoso tema da licença para edificar, só assim podem ser enfrentados.

Contraopondo-se ao direito adquirido de construir, já incorporado ao patrimônio de seu proprietário, temos toda função social da propriedade.

É dizer, ao lado do direito individual emerge o direito social, da coletividade, aparentemente em conflito.

4.1. Esgotamento e caducidade do alvará de licença

Sendo a licença um ato administrativo constitutivo formal, cuja finalidade específica é a de possibilitar que o proprietário edifique, há de se esgotar naturalmente, quando cumprido o fim típico a que se preordena.

Diz Robin de Andrade que o ato administrativo tem o seu conteúdo esgotado naturalmente, quando já satisfaz plenamente a utilidade que traz em seu cerne.

Esta é, sem dúvida, a forma de extinção natural.

Outra modalidade de extinção natural, que se há de assinalar, é o desaparecimento do objeto. Isto é, a licença para edificar é um ato administrativo "intuitu rei", portanto, em função do objeto.

De se concluir, portanto, que desaparecido o objeto, extinto estará também o ato administrativo.

De outra parte, transferida a propriedade, o ato remanesce em sua plenitude enquanto for vigente, mesmo na hipótese de lei superveniente.

A caducidade do alvará de licença pode ocorrer por inércia do seu beneficiário.

Isto acontece quando, prefixado em norma legal, seu limite máximo para o início das obras, ou para a paralisação das mesmas, o beneficiário da licença infringe estes prazos.

Deixa de correr o prazo para caducidade do alvará nas hipóteses arroladas no § 2º do art. 527 do Código de Edificações e que são as seguintes:

"Art. 527 – A licença prescreve no prazo máximo de 2 anos a contar da data de publicação do despacho de aprovação do projeto, a menos que a obra tenha sido iniciada.

§ 1º

§ 2º O prazo consignado por alvará não correrá durante os impedimentos a seguir mencionados, desde que devidamente comprovada sua duração por documento hábil:

- a) desocupação do imóvel por ação judicial;
- b) decretação de utilidade pública;
- c) calamidade pública;
- d) quando justificados por decisões judiciais".

Da mesma forma, é possível ao particular impedir a deflagração caducatória do alvará em decorrência da paralisação da obra, retomando os trabalhos, ainde que torne a paralisá-los.

Reveste-se de perigosa aplicação prática tal dispositivo pois rende ensejo a burlas da finalidade da norma, podendo o construtor, a fim de obstacular o prazo de caducidade, retomar a obra para, mais adiante, paralisá-la novamente.

A este respeito, o Conselho de Estado francês, em decisão de 1967 enfrentava o problema da seguinte forma:

"A questão capital é, pois, saber quais são os trabalhos que devem ser executados para impedir que o prazo de preempção chegue a seu termo

ficando entendido que não se deve fazer distinção entre o começo dos trabalhos e sua retomada em caso de interrupção". (9)

Comentando, Cassin e Waline, a direção impressa pelo Conselho de Estado francês, dizem que este parecia exigir atos materiais de execução, de importância suficiente, a fim de que não se deflagrasse a perempção. Entretanto, é de se ressaltar a difícil distinção do conceito de "importância suficiente".

Afigura-se-nos, na verdade, que nestes casos, tanto para se afirmar a existência da caducidade por obras insuficientes ou a inexistência de caducidade por haver um recomeço de obras, com posterior paralisação, a definição torna-se delicada.

Quanto a esta última hipótese, parece-nos deva ser perquirida a finalidade da norma e a intenção do proprietário.

4.2. Invalidação da licença

Denominamos invalidação de licença a desconstituição do ato administrativo inicial, concessório da licença por outro ato administrativo, tendo em vista a existência de vício que o macule irremediavelmente.

O ato administrativo, que desconstitui o ato anteriormente emanado, é sempre constitutivo, no sentido de que, endossando o pensamento de Kelsen, entendemos não existir atos nulos para o direito mas, tão-somente, anuláveis.

Isto, porque:

"Um indivíduo pode declarar a norma em questão como u'a norma válida, um outro recusar-lhe este caráter. A decisão tem, por isso, na medida em que está em questão a validade de uma norma jurídica, um caráter constitutivo.

A norma questionada não é nula desde o início. A decisão de que é nula, anula-a com eficácia retroativa para o sujeito que decide.

.....

Sob este aspecto o Direito é como o Rei Midas, da mesma forma que tudo que este tocava se transformava em ouro, assim tudo aquilo que o Direito se refere assume caráter jurídico. Dentro da ordem jurídica, a nulidade é apenas o grau mais alto da anulabilidade". (10)

(9) Cf. Cassin et Waline - Les grands arrêts du Droit de L'Urbanisme, pág. 156.

(10) Kelsen, Hans - Teoria pura do direito, págs. 160/162.

Permite o Código de Edificações do Município de São Paulo, em seu artigo 527, § 7º, seja a licença anulada, caso se verifique infringência de dispositivo legal.

Apenas utilizando de uma impropriedade terminológica, refere-se mais adiante à anulação como se fora cassação.

Eis a íntegra do dispositivo:

"Art. 527

§ 7º - Verificada a infringência de dispositivo legal, será a licença anulada pelo Prefeito. Atendendo a relevante interesse público poderá o Prefeito também revogar, a qualquer tempo, o alvará de licença. Em qualquer das hipóteses, o despacho de cassação será devidamente fundamentado."

De aproveitável no § 7º encontra-se a obrigatoriedade da Administração fundamentar seu ato.

A possibilidade de anular seus atos ilegais insere-se na própria competência-dever da Administração.

Quanto à denominada revogação, como teremos a oportunidade de demonstrar, não se coloca à Administração com a simplicidade que o dispositivo legal leva a crer.

As conseqüências jurídicas do ato de invalidação revestem-se de importância e faz com que se perquiram seus limites e a responsabilidade administrativa.

Inúmeros casos podem se apresentar, tais sejam: 1) A obra encontra-se em construção e é passível ou não de regularização; 2) a obra encontra-se concluída e, da mesma forma, é passível ou não de regularização.

Se a obra encontra-se em construção e é passível de regularização, deverá ser embargada, até que, diligenciando a parte a expedição de uma nova licença, reinicie a obra para conformá-la ao ordenamento vigente.

Se não for passível de regularização deverá a parte demoli-la e, em havendo descumprimento da ordem de demolição, pleiteará a Administração ao Judiciário que obrigue a demolição.

Vemos nítida diferença entre a obra sem licença e a obra que, oportunamente licenciada, teve, posteriormente, sua licença invalidada por acoimada de vício em sua expedição.

Em sua edição recéntissima do "Direito de Construir", Hely Lopes Meirelles assevera:

"Ilegal é a invalidação sumária do alvará de licença mediante simples alegação do interesse público superveniente ou de ilegalidade na sua expedição, ou de descumprimento do projeto na sua execução.

Até a verificação de irregularidade a Prefeitura pode agir unilateralmente através de seus agentes de fiscalização, para constatar a infração e lavrar o auto de multa ou embargo, mas daí por diante, para invalidar o alvará e demolir o que está feito, terá que propiciar oportunidade de defesa e os recursos administrativos regulares do interessado". (11)

Concordamos integralmente com o pensamento do emérito administrativista, transcrito acima, permitindo-nos, todavia, discordar de sua afirmação na mesma obra, às fls. 178/180, em que ao falar sobre a aprovação ilegal de uma obra contra as normas de construção afirma:

"a Prefeitura poderá anular o alvará, embargar o que foi feito e promover a sua demolição, sem **qualquer indenização ao proprietário**". Grifamos.

Permitimo-nos dissentir no que tange à indenização ao proprietário.

Afigura-se-nos útil a distinção quando o vício da licença deu-se por culpa exclusiva da Administração que poderia, *verbi gratia*, ter errado ou quando se verifica com a concorrência do particular.

Tal afirmação nossa é compartilhada pelo ilustre administrativista, professor Sérgio Ferraz, quando, ao proferir em Belo Horizonte, em outubro de 1978, no I Simpósio Nacional de licitação, palestra sobre o tema: "Prerrogativas da Administração e Direitos dos Licitantes", admitiu expressamente que, ao anular a licitação por ocorrência de vício, deveria a Administração compor os prejuízos a que desse causa.

Evidentemente que os prejuízos da conduta administrativa não de ser mensuráveis, de molde a ensejar a reparação.

Tal posicionamento, a nosso ver, é o mais coerente com o princípio da igualdade e, destarte, as cargas públicas devem ser suportadas de igual modo por todos.

(11) Meirelles, Hely Lopes - O Direito de Construir, pag. 176.

Demais disso, acolhe-se, mais uma vez, neste trabalho o princípio da responsabilidade objetiva do Estado, lembrando, ainda, que a ação regressiva contra o funcionário incompetente ou desidioso não tem sido utilizada, na prática administrativa, mas se alberga no texto constitucional.

Calha, ainda, a propósito, uma cita do eminente Seabra Fagundes:

"Temos que se decisão judicial vier a dar por válido o ato anulatório, o Estado responderá pelas perdas e danos advindos do licenciamento indevido. A obrigação de indenizar resulta de culpa do serviço público, que a sentença não exclui antes constata, ao ter como nula a concessão de licença feita com obediência a todos os trâmites, inclusive a audiência dos diferentes órgãos de assessoramento. Os prejuízos sofridos pela consulente serão resultado de mau funcionamento do serviço público, em cuja eficiência confiou de boa fé, elaborando projetos, adquirindo material, contratando pessoal e serviço, dando início à obra. (12)

A invalidação, como a denominamos, pode derivar de um ato de controle da própria autoridade expedidora do ato administrativo anterior, ou de uma autoridade superior, quer na atividade de controle, quer motivada por uma representação.

Denominamos por anulação a desconstituição do ato pela autoridade judicial, quando provocada.

Em se tratando de ato ilegal e não inoportuno, poderá o Judiciário, chamado a decidir, determinar sua anulação e, conseqüentemente, a demolição da obra desconforme.

Qual o efeito da sentença judicial, que declara viciado o ato administrativo?

É constitutiva e, de conseqüente, com efeitos "ex nunc", ou se devem dar efeitos "ex tunc"?

A indagação responde Brewer Carias, consagrado administrativista venezuelano, marcando uma distinção entre nulos e anuláveis:

"Quando a nulidade foi declarada pela autoridade judicial competente que só pode conhecer razões de ilegalidade, os efeitos da declaração de nulidade variam segundo se trate de atos nulos ou anuláveis. No primeiro caso, a decisão estende-se ao futuro e ao passado; no segundo caso, só para o futuro". (13)

(12) Cf. Fagundes, Miguel Seabra - Revogação da licença para construção, pág. 103.

(13) Carias, Allan Brewer - Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana, pág. 143.

Embora, como já o dissemos anteriormente, não façamos a distinção entre atos nulos e anuláveis, por entendermos que são todos anuláveis, endossamos a opinião do preclaro autor no que concerne aos efeitos da sentença.

Quanto ao prazo em que se pode pleitear a anulação de um ato administrativo, diverge a doutrina.

Entretanto, à falta de disposição expressa, tem-se entendido que o prazo prescricional seria o de vinte anos.

4. 3. Cassação do ato administrativo da licença e expropriação do direito de construir

A doutrina, assaz de vezes, tem denominado de cassação de licença ao ato administrativo que suprime uma licença de construir por superveniência de lei nova.

O instituto da cassação, tal como o entendemos, é compatível com a sanção, isto é, ao comportamento faltoso do destinatário do ato inflinge-se uma consequência.

Antonio Carlos Cintra do Amaral, em sua dissertação de mestrado, no prelo na Revista dos Tribunais, assim conceitua a cassação, após classificá-la como uma das modalidades de extinção por um novo ato administrativo.

"O órgão estatal pode extinguir, ainda, um ato administrativo, na hipótese de o destinatário ter comportamento incompatível com sua permanência.

Essa modalidade de extinção pode ser denominada de cassação e se efetua quer por inadimplemento do destinatário, quer por sua renúncia (equivalendo à renúncia a recusa em aceitar ato que decorra direito para o particular, assim como o não exercício desse direito no prazo estipulado). À cassação opera efeitos "ex nunc". (14)

Entretanto, parece-nos mais útil reservarmos a figura da cassação somente àqueles casos em que o destinatário do ato descumpra as obrigações assumidas.

Por esta razão, dissentimos, apenas em parte, do colega e brilhante professor, preferindo utilizar-nos da figura da caducidade, na hipótese de não-exercício, pelo particular, de direito.

(14) Amaral, Antonio Carlos Cintra do – Extinção do Ato Administrativo, no prelo na Revista dos Tribunais.

Hely Lopes Meirelles, em sua recentíssima edição do Direito de Construir, já antes referida, utiliza a figura da cassação, dando-lhe a conotação de penalidade na hipótese da obra estar sendo construída em desacordo com o projeto aprovado. (15)

A cassação, parece-nos, destarte, como a modalidade jurídica utilizável para os casos de concessão de "autos de conclusão", quando parciais – o vulgarmente denominado "habite-se parcial" – na hipótese da conclusão da obra verificar-se em desacordo com o projeto aprovado.

A figura de extinção da licença mais controvertida é, precisamente, aquela que, concedida validamente, deve ser extinta por ocorrência de fato superveniente que a torne desaconselhável.

Muitos autores não têm hesitado em denominar tal ato de revogação, por se fundamentar em conveniência e oportunidade administrativa.

É bem verdade que esses autores, embora aceitem a figura da revogação da licença, face a interesse público atual, que exija essa revogação, admitem a necessidade da Administração indenizar cabalmente os prejuízos sofridos pelo administrado. (16)

Juan Carlos Cassagne, ao analisar a superveniência de lei, que colocaria o ato supressor da licença entre os de revogação, pois são levados a efeito com o supedâneo de oportunidade, mérito ou conveniência, assevera:

"Em nosso conceito, apesar de aceitarmos este tipo de revogação, rege-se esta – com relação ao direito indenizatório que gera a favor do particular – pelos mesmos princípios que a extinção por causa de oportunidade; pensamos que nem toda mudança do direito objetivo autoriza a Administração a revogar retroativamente o ato por esta causa, que se limita àquelas situações que, se continuarem presentes, darão lugar a uma invalidade absoluta". (17)

Ademais, em nota de rodapé, conclui o autor que a revogação, por ilegitimidade superveniente, há de se dar em consequência da modificação legal revestir-se de caráter de ordem pública.

Entendemos, por inequívoco, que a Administração, ao suprimir uma licença para edificar, deverá sempre indenizar.

(15) Meirelles, Hely Lopes – ob. cit., pág. 180.

(16) Cf. Meirelles, Hely Lopes – ob. cit., pág. 179.

(17) Cassagne, Juan Carlos – ob. cit., págs. 404/405.

Mas a forma como há de se proceder a indenização é que cathe à grande controvérsia.

De logo, devemos estabelecer a partir de que momento a licença para edificar integra-se ao patrimônio individual dando-lhe o contorno de direito adquirido.

Entendeu o STF (18) que, **uma vez iniciada a obra**, o direito acha-se incorporado ao patrimônio, passando, destarte, a se constituir em uma limitação a revogação.

Fixando, entretanto, o Código de Edificações o momento em que se há de considerar como iniciada a construção, o impasse encontrar-se-ia solucionado.

Impende verificar, todavia, se, abrigados pelo texto constitucional o direito adquirido e o ato jurídico perfeito (art. 153, § 3º), pode haver relevância jurídica entre o deferimento da licença, à qual se seguiu o início da construção, ou o deferimento sem que a construção haja, ainda, sido iniciada.

Por óbvio se há de entender que, quanto à indenização, iniciada a construção, a oscilação do "quantum debeatur" será cada vez maior na medida em que a obra prossiga. Mas, de fora a parte, a questão do "quantum" indenizatório a ser apurado em prova pericial, não vemos qualquer conseqüência jurídica diversa na hipótese de estar iniciada ou não a obra.

A se entender que, como limite à revogação, encontra-se o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, expedida a licença, incorporou-se esta ao direito de propriedade do indivíduo.

Não se há de afirmar, evidentemente, que a Administração encontra-se por tal arte coartada, que a impossibilita de contrapor o interesse público ao privado.

Por evidente, a resposta há que ser negativa! Pois a própria Constituição dá o remédio jurídico – a possibilidade da expropriação com prévia e justa indenização (art. 153, § 22).

A expropriação pode recair sobre qualquer bem ou direito. (19)

Gostaríamos de citar, a propósito, as conclusões de alguns professores ilustres, em mesas de debates, nos cursos de Especialização em direito Administrativo da PUC – S.P. (20)

(18) R. Extraordinário em Mandado de Segurança nº 238.362, de S.P.

(19) Cf. Bandeira de Mello, Celso Antonio – Apontamentos sobre a desapropriação no direito brasileiro, in R.D.P., Vol. 23, pág. 21. Cf. também Fagundes, Miguel Seabra – O Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, págs. 358/360 – No mesmo sentido Oswaldo A. Bandeira de Mello – Princípios Gerais de Direito Administrativo, Vol. 1, Págs. 566/567 e Andrade, José Robim – Revogação do ato Administrativo, págs. 379/383.

(20) Notas taquigráficas do Curso de Especialização em Direito Administrativo – PUC. S.P.

"O instituto da desapropriação, embora comumente aplicado a bem imóvel, aplica-se também a direitos de ordem não material. (Professor Celso Seixas Bastos)"

"É dado que, entre nós, a desapropriação não se limita aos bens imóveis, mas sim a todo e qualquer bem, e sendo o direito um bem, seria possível que a Administração o desapropriasse, mediante indenização" (Caio Tácito)

E, Celso Antonio Bandeira de Mello, entendendo que o vetor para se proceder à expropriação do direito é o início da obra, assim se pronunciou:

"Se começou a construção, seria absolutamente impossível um ato de cassação; teriam que ser expropriados os direitos da edificação permitida".

Georges Liet-Veaux, referindo-se, expressamente, aos efeitos da licença para construir (permis de construire) afirma, citando o Conselho de Estado francês:

"A permissão de construir confere a seu beneficiário direitos adquiridos".

E mais adiante:

"Um plano de urbanismo aprovado, posteriormente à outorga de uma permissão de construir seria inoponível ao beneficiário da referida permissão". (21)

Expendemos, pois, à guisa de conclusão final, que a Administração pode suprimir uma licença para edificar, se houver interesse público relevante que a isso a impulsiona.

Entretanto, o instrumento, quer haja ou não sido iniciada a construção, é a expropriação do direito – não do bem – mediante **prévia e justa indenização**.

CONCLUSÕES

1. Submetido um projeto a exame pelos órgãos técnicos, o silêncio da Administração, aliado a um ato do particular – a comunicação do início de obras – equivale a uma licença sob condição resolutória (a não aprovação do projeto, no caso de inexistência dos pressupostos fáticos de sua expedição).

2. O "auto de conclusão", quando parcial, não pode subsistir em tendo sido a obra completada de maneira desconforme.

(21) Cf. Liet-Veaux-Le droit de la construction, págs. 93/94.

Terminada a edificação, não há possibilidade da existência de partes regulares da obra e outras irregulares. Irregular estará toda a construção, pois o projeto há de ser entendido em sua completude.

De conseguinte, o denominado "habite-se parcial" deverá ser cassado na infringência do projeto.

3. A cassação é a modalidade jurídica utilizável para a retirada de um alvará, quando houver descumprimento de obrigações assumidas pelo beneficiário.

4. Inexistindo licença para construir, expedindo a Administração um alvará de conservação, por entender possível a regularização da obra, ao anulá-lo posteriormente, não lhe deverá atribuir "ipso facto" os efeitos "ex tunc".

Deverá verificar se é imputável ao particular culpa concorrente com a Administração, ou dolo para obtenção do mesmo.

5. A declaração de caducidade aplica-se quando o administrado, beneficiário de uma licença para construir, não a utiliza dentro do prazo pré-fixado, ou paralisa a obra por tempo superior ao permitido legalmente.

6. A supressão de uma licença para construir, em decorrência de lei superveniente, não deverá ocorrer por um ato de revogação ou de cassação – ainda que seja com indenização – mas sim por meio de um instrumento legal albergado no sistema brasileiro – a expropriação do direito.

JURISPRUDÊNCIA

SÚMULA Nº 473

A Administração pôde anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 1.410

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – LICENÇA PARA OBRAS

– "O ato administrativo, que produzir efeitos, não pode ser revogado sem razão plausível".

In R.D.A. Vol. 56, págs. 218 e 219

Mandado de Segurança nº 1.415

ATO ADMINISTRATIVO – ANULAÇÃO – LICENÇA PARA OBRAS

– "A anulação de ato administrativo, sem motivo de interesse público, constitui abuso de poder".

In R.D.A. Vol. 56, págs. 219 a 223

Mandado de Segurança nº 1.472

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – CÓDIGO DE MINAS – PESQUISA E LAVRA.

– "Os atos administrativos são revogáveis quando eivados de ilegalidade ou erro de fato.

A Concessão de lavra pressupõe a pesquisa realmente efetuada".

In R.D.A. nº 37, págs. 274 a 284.

Mandado de Segurança nº 1.663

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO

– "Cabe ao Poder Executivo a faculdade de retificar ou anular os atos ilegais.

Não há direito adquirido contra a lei".

In R.D.A., Vol. 38, págs. 259 e 260.

Mandado de Segurança nº 4.609

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

– "O ato administrativo, que gerou direito subjetivo, não pode ser revogado, salvo quando praticado contra a lei".

In R.D.A., Vol. 53, págs. 166 a 171.

Recurso de Mandado de Segurança nº 1.944

FUNCIONARIO PÚBLICO – APOSENTADORIA – ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO.

– "É facultado à Administração anular os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei".

In R.D.A., Vol. 48, págs. 130 a 132.

Recurso de Mandado de Segurança nº 2.497

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO – ESTADO DE DIREITO

– "A Administração pode revogar os próprios atos quando eivados de nulidade absoluta ou relativa".

In R.D.A., Vol. 42, págs. 230 a 240.

Recurso de Mandado de Segurança nº 3.791

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO

– "O ato administrativo praticado com inobservância de expressa disposição de lei é passível de revogação, por iniciativa do próprio Poder Executivo que, induzido em erro, o praticou".

In R.D.A., Vol. 51, págs. 277 a 281.

Recurso de Mandado de Segurança nº 4.404

FUNCIONÁRIO PÚBLICO – APOSENTADORIA – ATO ADMINISTRATIVO – ANULAÇÃO.

– "Aposentadoria pode ser anulada quando concedida contra a lei vigente ao tempo de sua concessão".

In R.D.A., Vol. 62, págs. 109 e 110.

Recurso Extraordinário nº 38.535

ATO ADMINISTRATIVO – ILEGALIDADE – ANULAÇÃO

– "A Administração pública pode anular seus próprios atos contrários à lei. Atos ilegais não podem gerar direitos subjetivos."

In R.D.A., Vol. 58, págs. 59 a 61.

Recurso Extraordinário nº 81.272

ATO ADMINISTRATIVO – ALVARÁ PARA CONSTRUÇÃO – PLANTA APROVADA – CASSAÇÃO DEPOIS DE INICIADAS AS OBRAS – INDENIZAÇÃO DEVIDA – RECURSO NÃO CONHECIDO.

– "Se a Prefeitura aprovou planta de construção, inadvertidamente, é vedado cassá-la pura e simplesmente, depois de iniciadas as obras, frustrando uma programação de negócios já realizada."

In R.D.P., Vol. 38/38, págs. 199 a 203.

Recurso Extraordinário nº 85.002

LICENÇA PARA CONSTRUIR – REVOGAÇÃO

– "Licença de construção. Revogação. Fere o direito adquirido a revogação de licença de construção por motivo de conveniência quando a obra já foi iniciada. Em tais casos, não se atinge apenas a faculdade jurídica – o denominado "direito de construir" – que integra o conteúdo do direito de propriedade, mas se viola o direito de propriedade que o dono do solo adquiriu com relação ao que já foi construído, com base na autorização válida do Poder Público. Há, entretanto, em tais hipóteses, inequívoco direito adquirido, nos termos da súmula 473. Recurso extraordinário conhecido e provido".

TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 7.769

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – PERDAS E DANOS

– "Outorgado, por erro, um alvará para reforma de prédio, pode a Administração revogá-lo, sujeitando-se ao pagamento da indenização dos prejuízos".

In R.D.A., Vol. 41, págs. 241 a 243.

Apelação Cível nº 20.314

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO

– "O ato administrativo, eivado de nulidade, pode e deve ser anulado pela própria administração."

In R.D.A., Vol. 53, págs. 175 a 176.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Apelação Cível nº 3.908

LICENÇA NULA – PODE SER CASSADA PELA ADMINISTRAÇÃO

– "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (verbete 346 da Súmula). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." (verbete 473 da Súmula).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE FLORIANÓPOLIS

Apelação Cível nº 10.458

AÇÃO COMINATÓRIA – DEMOLIÇÃO DA OBRA – EXERCÍCIO PELA PREFEITURA DO PODER DE POLÍCIA DAS CONSTRUÇÕES – IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO – CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA.

– "Se houve omissão ou erro na concessão da licença, eis que não resultou determinada explícita ou implicitamente a demolição das paredes que já

teriam sido construídas em desacordo com as normas legais, não pode a Prefeitura pretender a demolição quando a obra já estava concluída, eis que não exerceu, em tempo, o poder de polícia que lhe é inerente."

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Apelação Cível nº 13.635

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – CADUCIDADE – PRESCRIÇÃO – RECLAMAÇÃO ADMINISTRATIVA – ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO.

– "A reclamação administrativa suspende a prescrição.

Os atos administrativos podem ser revogados, quando praticados com infração legal."

In R.D.A., Vol. 56, págs. 234 a 236.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Agravo da Petição nº 15.852

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – QUANDO A PROVIDÊNCIA É INADMISSÍVEL, EM FACE DE EXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO DE TERCEIROS.

– "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A existência de direito adquirido que impede a revogação do ato administrativo só se entende quando isto tenha ocorrido de modo idôneo a produzir efeito, pois se tais atos apresentam-se eivados de nulidade, desde o seu começo, não lhes assiste nenhuma autoridade legal."

In R.D.P., Vol. 29, págs. 171 a 174.

Agravo de Petição nº 66.179

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".

In R.D.A. Vol. 41, págs. 239 a 241.

Mandado de Segurança nº 74.498

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO

– "Em se tratando de ato regrado, gerado de direito subjetivo, em favor do impetrante, não pode ser revogado pela Administração."

In R.D.A., Vol. 49, págs. 202 a 213.

BIBLIOGRAFIA

ALESSI, Renato

– Principi di Diritto Amministrativo, Vol. I, Milano, 1.971.

– La Revoca Degli Atti Amministrativi, Milano, 1.956.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do – Extinção do Ato Administrativo, Dissertação de Mestrado, PUC, São Paulo. No prelo, na Revista dos Tribunais.

ANDRADE, José Robim de – O Acto Administrativo, Vol. I, Rio, Forense, 1.969.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio – O Conteúdo Jurídico do princípio da igualdade, São Paulo, R.T., 1.978.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha – Principios de Direito Administrativo, Vol. 1, Forense, 1.969.

BÉNOIT, Francis-Paul – Le Droit Administratif Français, Paris, Dalloz, 1.968.

BODDA, Pietro – Studi Sull'atto Amministrativo, Torino, G. Viappichielli, 1.973.

CAPANO, Renato Perrone – La retroattività Degli Atti Amministrativi, 2ª Edição, Napoli, Dott. Eugenio Jovene, 1.963.

CARIAS, Allan-Randolph-Brewer – Las instituciones del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana, Caracas, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1.964.

CASSAGNE, Juan Carlos – El Acto Administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1.974.

CRETELLA JUNIOR, José – Direito Municipal, Edição Universitária de Direito, 1.975.

CASSIN, R. M., WALINE et AUTRES – Les grands arrêts du droit de l'urbanisme, Paris, Serey, 1.974.

DIEZ, Manuel Maria – El Acto Administrativo, Buenos Aires, 1.961.

DIEZ, Manuel Maria y Outros – Acto y Procedimiento Administrativo – Buenos Aires, Edição Plus Ultra, 1.975.

- DROMI, José Roberto, *Acto Administrativo, Ejución Suspensión y Recursos*, Buenos Aires, Machi, 1.973.
- FAGUNDES, Miguel Seabra – *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio Forense, 1.967.
- FIORINI, Bartolomé – *Teoria Del Acto Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1.976.
- GIANINNI, Massim Severo – *Diritto Amministrativo*, Vol. 1, Milano, Giuffré, 1.970.
- GORDILLO, Agustín – *El Acto Administrativo – 2ª Ed.*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- JUAREZ, Hugo H. Olgún – *Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidación e Decaimiento*, Chile, Juridica do Chile.
- KELSEN, Hans – *Teoria Pura do Direito*, Coimbra, Armênio Amado, 1962.
- LASO, Sayagués – *Tratado de Derecho Administrativo*, 1.964.
- LIET-VEAUX, Georges – *Le Droit de la Construction*, 4 eme Edition, Paris, Librairies Técnicas, 1.976.
- MEIRELLES, Hely Lopes
– *Direito Municipal Brasileiro – São Paulo*, 3ª Edição refundida, R.T. 1.977.
– *Direito de Construir*, São Paulo, R.T., 3ª Edição refundida, 1.978.
– *Direito Administrativo*, São Paulo, R.T., 3ª Edição refundida, 1.977.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de – *O Ato Administrativo*, S.P., R.T., Biblioteca de Estudos de Direito Administrativo, 1.978.
- ORTIZ Y ORTIZ, Eduardo – *Los privilegios de La Administración Pública*, Separata da Revista Ciencias Jurídicas, Costa Rica, 1.974.
- PEREIRA, André Gonçalves – *Erro e Ilegalidade no Ato Administrativo*, Lisboa, Edições Atica, 1.962.
- SANDULLI, Aldo M. – *Manuale Di Diritto Amministrativo*, Napoles, Dott. Eugenio Jovene, 1.973.
- STASSINOPOULOS, Michel – *Traité des Actes Administratives*, Atenas, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1.973.
- VIRGA, Pietro – *Il Provvedimento Amministrativo*, Milano, Giuffré, 1.972.

ESTUDOS E PARECERES

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio – *Apontamentos sobre a desapropriação do direito brasileiro*, S.P., R.T., R.D.P., Vol. 23, págs. 18/31.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha – *Zoneamento Urbano*, R.D.P., Vol. 14, págs. 67/76.
- CARLINI, Haydée Antunes – *Invalidez dos Atos Administrativos*, RDP, Vol. 34, págs. 24/33.
- COTRIM NETO, A.B. – *Estabilidade de Ato Administrativo Concessivo de Licença para Obras*, São Paulo, R.T., R.D.P., Vol. 32, págs. 43/51.
- FAGUNDES, Miguel Seabra – *Revogação de Licença para Construção – Direito a Indenização*, São Paulo, R.T., R.D.P., Vol. 16, págs. 99/103.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle – *Panorama da Extinção dos Atos Administrativos*, R.D.P., Vol. 37/38, págs. 134/143.
- LAFAYETTE, Pondé – *Alvará de Licença para Construção – Lei Nova – Aplicabilidade*, S.P., R.T., R.D.P., Vol. 34, págs. 35/38.
- MEIRA, Reilda – *Conceito e elementos do Ato Administrativo*, R.D.P., Vol. 30, págs. 42 à 49.
- NOVELLI, Flavio Bawer – *A eficácia do Ato Administrativo*, in R.D.A, Vol. 60, pág.
- TACITO, Caio – *Licença de Construção – Natureza Jurídica – Efeitos em Relação à Administração e a Terceiros – Eficácia do Registro dos Memoriais de Incorporação – Ato Administrativo – Revogação – S.P. – Fundação Getúlio Vargas – R.D.A.*, Vol. 114, págs. 465/515.
- VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro – *As expectativas de direito, – A tutela jurídica e o Regime Estatutário*, São Paulo, R.T., R.D.P. – Vol. 13, págs. 156/160.