

**PODER DE POLÍCIA — FECHAMENTO DE CASA COMERCIAL
— ATO ADMINISTRATIVO — FORÇA EXECUTÓRIA**

— O ato administrativo é executório; não precisa a Administração de recorrer a outro Poder para torná-lo efetivo.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Indústria de Artefatos de Aço Trepan S. A. *versus* Prefeitura Municipal de São Paulo

Embargos infringentes n.º 59.544 — Relator: Sr. Desembargador JOSÉ G. RODRIGUES DE ALCKMIN

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos infringentes n.º .. 59.544, da comarca da Capital, em que é embargante a Indústria de Artefatos de Aço “Tupan” S. A., e embargada, a Municipalidade de São Paulo: Acor-dam, em Terceiro Grupo de Câmaras Civis do Tribunal de Justiça, adotado o relatório de fls., rejeitar os embargos, por maioria de votos.

A Municipalidade de São Paulo, com auxílio de força policial, executou ordem de fechamento da indústria da embargante, que persistia em funcionar sem a necessária licença. Reputando ilegal a execução dessa ordem, pretende a embargante haver da Municipalidade larga indenização pelos danos que diz ter sofrido com a paralisação de suas atividades.

Revelam os autos, porém, que a indústria da embargante, instalada sem obediência a dispositivos do Código de Obras, punha em risco a vida e os bens de proprietários vizinhos. Intimada a regularizar as instalações, não atendeu a embargante a intimações várias, limitando-se a pagar as multas. Negou-lhe a Municipalidade, por êsse motivo, licença para o funcionamento no exercício de 1949. Insistiu a embargante em fun-

cionar sem licença, desatendendo a duas intimações para que paralisasse as suas atividades. Daí o ter a Municipalidade recorrido à força policial para executar a ordem de fechamento da indústria.

Afirma a embargante que êsse ato foi ilegal, pois somente através da atividade judiciária, por via de ação cominatória, poderia a Municipalidade dar à execução tal ordem; e que, em qualquer caso, havendo sofrido danos, à Municipalidade cabe compô-los, nos termos do art. 194 da Constituição federal.

Nenhuma ilegalidade cometeu a embargada, porém, ao recorrer à força policial para tornar efetiva a ordem de fechamento da indústria da embargante.

O ato administrativo contém um elemento de obrigatoriedade. E “seria feito extremamente embaraçoso que a Administração não pudesse coagir, por sua própria força de autoridade, sem a necessidade de recorrer a outro poder; pelo que, o ato administrativo é “executório”. Tal executividade do ato administrativo, expressão de uma intenção da autoridade, é, consigna Cino Vitta, uma particularidade do direito público. De fato, quando um particular pretende impor a outro, que o recusa, o cumprimento de determinada obrigação, a pretensão só se pode traduzir em execução depois que a autoridade judicial

lhe reconhece a legitimidade. Se se adotasse para a execução do ato administrativo em caso de oposição particular, o processo judicial, constantes e graves obstáculos se levantariam à Administração, a que se atribui, sem repugnância, a faculdade de empregar a força, a seu dispor, para efetivar a executividade inerente ao ato administrativo” (v. J. Guimarães Menegale *Direito Administrativo*, I, pág. 81). De admitir-se, pois, consoante Ranelletti (*Le Garanzitigie della Giustizia nella P. Amministrazione*, pág. 135), que a executividade do ato administrativo é essencial ao poder público, ou está isenta, como diz Borsi (*L'Esecutorietà degli Atti Amministrativi*, pág. 51), na própria natureza do poder de que emana o ato.

Nem a existência de meio judicial para a obtenção do fechamento da indústria privaria a embargada de promover a execução da ordem. Consoante Machado Guimarães, o art. 302, n.º XI, da lei processual “concede a ação cominatória, nos casos que especifica, para que a autoridade administrativa recorra à via judicial quando assim o preferir, para a execução dos atos de polícia administrativa”, renunciando, assim, ao privilégio da auto-tutela. Mas é de considerar-se “ressalvado e em pleno vigor, portanto, o poder de executar os próprios atos, concedido à Administração pública, expressa ou implicitamente, em leis, regulamentos e posturas” (v. *Comentários ao Código de Processo Civil*, IV, pág. 221).

Tal circunstância não tolhe, bem é de ver, o contrôlo judicial da atividade administrativa. Se a Administração o não prefere submeter a contrôlo prévio, dando à execução judicial o ato, o exame de sua legalidade se fará mediante a provocação do particular, em ocasião posterior.

Outrossim, não é de cogitar se existiu, na espécie, questão estranha ao poder de polícia, mas simples conflito de direitos de vizinhança, consoante a distinção de Laferrière (*Le Droit de Propriété*, pág. 51). Desobedientes, as instalações da embargante, aos dispositivos

do Código de Obras, a denegação da licença não se revestiu de ilegalidade.

Lícita, portanto, a ação da embargada, não tem a embargante direito a qualquer indenização pela paralisação de suas atividades, exercidas ilícitamente, por não licenciadas.

Custas pela embargante.

São Paulo, 12 de dezembro de 1952.
— Mário Masagão, Presidente, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto:

Data venia, discordei da maioria, pelas seguintes razões:

A doutrina do acórdão, relativa aos atos administrativos, não se aplica à espécie dos autos. E' preciso não confundir ato administrativo com atividade da Administração. Ato administrativo é espécie do gênero “ato jurídico”, e sua essência é uma manifestação de vontade destinada a criar, conservar, modificar ou extinguir direitos. Atos materiais, como fazer uma ponte, abrir uma estrada, fechar uma casa de particular, são atividades da Administração, mas não constituem atos administrativos.

Na espécie houve um ato administrativo sòmente, e ocorreu por via do despacho que negou licença de funcionamento do estabelecimento da embargante. Determinação negativa, não comporta execução.

Mas êsse ato administrativo não está em discussão. Contra êle ninguém reclama.

O que está em tela é a ação administrativa pela qual a Prefeitura *ex proprio Marte*, sem qualquer ordem judiciária, fechou aquêlo estabelecimento.

Ora, se alguma empresa, que necessita de licença, funciona sem ela não pode a Prefeitura impedi-lo pela força. Tem de promover o respectivo fechamento pela ação competente, especialmente prevista no art. 302, n.º XI, do Código de Processo.

Ao invés de demandar, perante o poder judiciário, a Prefeitura preferiu julgar ela mesma a causa, e executar a própria sentença.

Êsse procedimento, que no Brasil foi abolido, já no tempo do Império, quan-

to às Municipalidades, pela lei de 1.º de outubro de 1928, art. 24, e que investe contra a ordem jurídica em vigor no país, mereceu os aplausos do venerando acórdão. Negou-se, assim, a vigên-

cia do art. 302, n.º XI, do Código de Processo. — *José G. Rodrigues de Alckmin*, Relator. — *H. da Silva Lima*. — *Camargo Aranha*. — *Joaquim de Sillos Cintra*.