ATO ADMINISTRATIVO — ANULAÇÃO

— Sem ilegalidade ou nulidade demonstrada, não se anula ato administrativo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Francisco de Souza Neto *versus* Estado do Paraná
Recurso extraordinário nº 53,468 — Relator: Sr. Ministro Luís GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso extraordinário nº 53.468, do Paraná, em que é recorrente Francisco de Souza Neto e recorrido o Estado do Paraná, decide o Supremo Tribunal Federal, em 3ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 13 de maio de 1966. — *Luís Gallotti*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Esta a sentença, do ilustre Juiz Henrique Nogueira Dorfmund (fls. 174-179):

"Francisco de Souza Neto, brasileiro, casado, industrial, residente e domiciliado nesta Capital, por intermédio de seu advogado, propôs neste Juízo, contra o Estado do Paraná, ação ordinária para anular despacho proferido pelo Chefe do Executivo estadual de então — Dr. Adolpho de Oliveira Franco — em processo administrativo de aquisição de terras devolutas, por ser o referido despacho ilegal e lesivo aos direitos e interêsses do suplicante.

Alega o suplicante que adquiriu de particulares a área questionada, na suposição de que não fôssem terras devolutas, mas, sabendo-as devolutas, as requereu por compra ao Estado; são publicados editais chamando terceiros interessados e ninguém impugna, protesta ou reclama; constata o DGTC as suas condições de morada habitual e cultura efetiva: é deferido o pedido de compra à razão de Cr$ 40,00 por hectares: designa-se audiência para o início dos trabalhos de demarcação; a êsse trabalho comparecem vizinhos e confrontantes, inclusive Manoel da Silva Franco, que nada protesta e contra nada reclama: o suplicante paga os emolumentos exigidos por lei e despesas de demarcação; a área é demarcada: encontra-se o processo na sua fase final, quando Manoel da Silva Franco, procedendo de má-fé, reclama, em 1952, contra suposta e inverídica turbação de posse pelo suplicante, na área concedida ao suplicante e na qual mantinha posse desde 1946; a primeira verificação dá pela improcedência da reclamação; realiza-se outra investigação que, não podendo favorecer a Manoel da Silva Franco, nada conclui. Que, à vista disso, o Sr. Governador, manda que se venda a área já conferida ao suplicante, a Manoel da Silva Franco, que, por mais absurdo que pareça, não a requereu por compra (doc. 19, fl. 67).

Não poderia, portanto, o Sr. Governador, *ex officio*, por ato de simples vontade, mesmo que sôbre referida área não existissem os direitos já concedidos ao suplicante, contràriamente ao que dispõe a lei, mandar vender terras devolutas a quem não as requereu por compra. Isso basta para fulminar o despacho, cuja nulidade ofende direta e frontalmente a literal disposição da lei. Que a prevalência do despacho governamental impugnado importa em revogação do ato também governamental proferido no processo de aquisição da referida área de terras, requerido pelo suplicante, processo regularíssimo, no curso do qual foram atendidas tôdas as normas legais e regulamentares, inclusive a verificação de moradia habitual e cultura efetiva do suplicante. O conceder ou deferir por comprar terras devolutas é ato administrativo que não se confunde com os de puro arbítrio da autoridade, mas se subordina a regras de lei e regulamentos. Finalizando, o suplicante requer que seja anulado o despacho proferido pelo Sr. Governador em data de 7-9-55, para que tenha prosseguimento no seu rito normal o processo de aquisição de terras requerido pelo suplicante, chegando o mesmo a têrmo com a expedição do respectivo título de propriedade, condenando o Estado ao pagamento das custas e honorários de advogado.

O autor juntou procuração, talão de taxa judiciária e diversos documentos e croquis.

O Estado do Paraná foi citado e dentro do prazo legal contestou a ação.

A contestação é longa e se resume no seguinte: "O autor advoga a tese de que, tendo requerimento de compra despachado favoràvelmente e já tendo paga a 1ª prestação, está firmado o seu direito à obtenção do título definitivo, tal como deseja e nas condições que mais lhe interessam. Labora em grande equívoco. O próprio autor confessa que a aquisição de terras devolutas obedece a uma legislação especial, cujo processo se encerra com a expedição do título definitivo, após a aprovação do processo por sentença final do Governador do Estado. Que até aí há uma expectativa por parte dos requerentes, podendo em seu entendimento o Governador do Estado, ao sentenciar, anular todo o processo, deixando de atender aos pretendentes. Cabe-lhe neste caso, mesmo tendo pago tôdas as prestações, direito ùnicamente a receber o que recolheram aos cofres do Estado, acrescidos de juros, se houver, nada mais. Que o atendimento da absurda pretensão do autor viria estabelecer um conflito de poder

entre o Estado e a União, porque aquêle, certo ou erradamente, já abriu mão de seus direitos de exploração do subsolo em favor de Manoel da Silva Franco, direito êsse que terá de ser respeitado. Que o Estado do Paraná se vale da oportunidade para afirmar que em tempo algum se esquivou em atender o autor, dentro do razoável e do que é de justiça. Por essas razões evidente se torna o descabimento da ação proposta, que deve ser julgada improcedente.

A autora, dentro do tríduo legal, foi ouvida sôbre a contestação de fls. e fls.

A fl. 132, o MM. Juiz de Direito de então, em respeitável despacho, esclareceu que não havia possibilidade de surgir o invocado conflito de poder entre o Estado e a União, e versando a presente causa, sôbre terras devolutas do Estado, julgou por sentença competente êste Juízo, visto a mesma ação não atingir interêsse da União.

Requerida a perícia, foi deferida, e os peritos apresentaram o laudo em conjunto, que está às fls. 155, 156 e 157 dos autos.

Proferido o despacho saneador (fls. 133v. e 178) e saneado o processo, foi designada a audiência de instrução e julgamento.

Em audiência, sendo os laudos bastante claros, foram os srs. peritos dispensados de prestarem esclarecimentos.

Não havendo produção de provas, e não tendo comparecido à audiência o advogado do Estado, fixados os pontos para o debate oral, aduziu oralmente suas razões o advogado do autor, concluindo pela procedência da ação (Têrmo de Audiência de fl. 180).

Isto pôsto, e tudo devidamente examinado:

O despacho governamental que se pretende anular, é o seguinte:

"Proceda-se nos têrmos do parecer do Sr. Diretor do DGTC e parecer nº 735, da Divisão Jurídica dó mesmo Departamento. Em 7-10-55. (a) *Adolpho de Oliveira Franco*" (certidão de fl. 58).

"Todo ato administrativo deve ter as condições essenciais à sua validade. Dentre essas condições, pela sua importância, avulta a da rígida observância da lei, sem o que falece a fôrça executiva do ato, abastardado pela exorbitância no exercício do Poder (Themistocles Cavalcanti, *Inst. de Direito*, pág. 250, vol. II) (*in Revista dos Tribunais*, vol. 287, pág. 798).

Francisco Campos esclarece: "É certo, porém, que os atos administrativos podem ser eivados de vícios que os tornam inválidos, como é o caso, por exemplo, quando praticados em violação das regras jurídicas a que se deviam conformar" (*in Revista de Direito da Procuradoria-Geral da Prefeitura do Distrito Federal*, vol. I, página 240).

"A revogação dos atos administrativos se impõe, quando suscetíveis de nulidade, por êrro, incompetência, ou qualquer outra violação da lei" (*in Revista dos Tribunais*, vol. 287, pág. 798).

Pela análise do conteúdo das certidões, junta aos autos as fls. 17 a 72, está sobejamente provado que o direito do autor fôra ferido frontalmente pelo despacho governamental, que se refere à certidão de fls. 58, no qual o Chefe do Executivo paranaense, mandando vender a Manoel da Silva Franco, que não havia requerido, terras devolutas, já concedidas ao suplicante, também por ato governamental anterior, datado de 23-7-48 (certidão de fl. 18).

"Nada impede o julgador de entrar na apreciação do mérito de atos administrativos, que afetem direitos individuais, cuja proteção e garantia deva ser assegurada pelo Judiciário.

O julgador, no caso, não é impedido de entrar na apreciação do mérito do ato administrativo, porque, de outra forma, tocaria ao Judiciário afirmar a legalidade do ato da autoridade administrativa, se esta agisse dentro da lei, ou, ilegal, se a lei não fôsse observada, o que não teria sentido" (*in Revista dos Tribunais*, vol. 199, página 278).

Diante da prova documental, existente nos autos, nada mais justo declarar nulo o

despacho governamental, proferido em 7-10-55, para dar prosseguimento, no seu rito normal, ao processo de aquisição de terras, em que tem interêsse o autor, a fim de que êste chegue a seu têrmo, com a expedição de título de propriedade observados rigorosamente todos os preceitos legais que regem a espécie.

Ex positis:

Julgo procedente a presente ação ordinária para

Declarar nulo o despacho governamental, datado de 7-10-55, junto aos autos por certidão à fl. 58, ficando o Estado do Paraná na obrigação de dar prosseguimento ao processo de aquisição de terras, em que é interessado o autor. Condeno o Estado às custas e aos honorários de advogado, na base de 20%.

Nos têrmos do art. 822, inciso III, do Código de Processo Civil, recorro *ex officio* desta decisão à Instância Superior, para onde deverão subir os autos, depois de vencido o prazo do recurso voluntário."

O Estado não apelou.

Julgando o recurso *ex officio*, a 3ª Câmara do Tribunal de Justiça proferiu esta decisão (fl. 189):

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Civil nº 94-61, de Curitiba, em que é apelante o Dr. Juiz de Direito *ex officio*, requeridos o Estado do Paraná e outro e apelado Francisco de Souza Neto:

Acordam os Juízes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso *ex officio*, para reformar a respeitável sentença recorrida.

Merece acolhida o parecer da douta Procuradoria-Geral, firmado na doutrina e na jurisprudência.

"O ato de disponibilidade das terras devolutas do domínio do Estado não é regido *lato sensu* pela lei civil, nem subordinado, sob todos os aspectos, às regras do contratualismo. A administração pública tem competência para prover, sob os cânones particularistas de uma legislação apropriada, a destinação das terras ainda não incorporadas ao domínio privado." (Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado — mandado de segurança nº 306.)

Ainda mais, sôbre parte da área que o autor pretende, foi Manoel da Silva Franco autorizado a efetuar pesquisa de minérios, por concessão do Govêrno federal.

Recurso extraordinário do autor.

A Procuradoria-Geral opina pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — A sentença, que o acórdão recorrido reformou, está apoiada em fundamentação convincente.

Anulou-se o ato administrativo, que concedera terras requeridas pelo autor, sem que se mostrasse a ilegalidade ou nulidade de tal ato e isso para mandar vendê-las a quem não as havia sequer requerido (Manoel da Silva Franco).

Feriu-se direito do autor, portanto.

Com isso, não se está anulando o ato do Govêrno federal que autorizou Manoel da Silva Franco a pesquisar minérios numa parte do imóvel, pois a União não foi parte na demanda (o autor a moveu apenas contra o Estado e não interveio a União nem o permissionário).

Conheço do recurso e lhe dou provimento, para restabelecer a sentença da primeira instância.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti, Relator, o Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Prado Kelly, Hermes Lima, Gonçalves de Oliveira e Luís Gallotti.