

ATO ADMINISTRATIVO – REVOGAÇÃO – ANULAÇÃO

– É lícito à administração revogar os seus próprios atos, quando inconvenientes ou contrários aos seus interesses.

– Quando o ato administrativo carece de validade, por ilegal, está sujeito à anulação.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 7.245-66

Presidência da República – Consultoria-Geral da República E. M. – N.º 717-H, de 12 de julho de 1968. – “Aprovo. Em 23 de junho de 1968”. (Enc. ao M.T.P.S., em 30-7-68).

PARECER

Em 1959, “Moinhos Cruzeiros do Sul S. A.” adquiriram de “Mata & Cia.” um moinho de

trigo com a capacidade de 35.000 kg-24 horas, a ser instalado em Canoas, no Estado do Rio Grande do Sul.

2. Em 1961, foi autorizada a transferência do referido moinho para o Estado do Maranhão, permitindo-se a ampliação de sua capacidade para 300.000 kg-24 horas, conforme consta do ofício n.º 60, de 7-1-61, do Serviço de Expansão do Trigo (fls. 51 do processo SET-9.196 de 1960).

3. De acôrdo com o laudo de inspeção datado de 29 de dezembro de 1962 (fôlhas 105-6 do processo SET-9.462-62), foi homologada a capacidade de 132.000 kg-24 horas restando, portanto, a instalação de 168.000 kg-24.

4. Em 1963, "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A." vendeu a unidade moageira instalada no Estado do Maranhão, à firma "Maranhão Industrial S. A.", como se vê da escritura pública de compra e venda, constante de fls. 130-132, do processo n.º GMT 1.330-63.

5. Novas vistorias foram realizadas, em 30-10-63 e 30-5-64 das quais resultaram o aumento da capacidade de moagem para, respectivamente, 161.270 kg-24 horas (processo GMT-6.489-63) e 267.000 kg-24 horas (processo GMT-3.410-64), significando, com isso, que dispõe a empresa, ainda, do saldo correspondente a 33 kg-24 horas.

6. Posteriormente, "Maranhão Industrial S. A." vendeu a "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A." uma seção de máquinas com capacidade de moagem de 107.000 kg-24 horas (v. escritura de compra e venda — processo GMT-284-65), a ser instalada em outro Estado da região Norte do País, consoante expressa autorização do SET (fls. 211 — processo GMT-284-65).

7. Assim, a firma "Maranhão Industrial S. A." ficou com sua capacidade de moagem reduzida a 160.000 kg-24 horas.

8. Mais tarde, veio essa empresa a associar-se com Pascoal Bovino, que possuía, desde 1960, autorização Presidencial para instalar um moinho de trigo de 200.000 kg-24 horas, na cidade de Botucatu, no Estado de São Paulo, obtendo, também, autorização para transferir essa quota para o Estado do Maranhão, de acôrdo com o despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, publicado no *Diário Oficial* de 5-6-63.

9. Em 1965, procedida a última vistoria, foi homologada a capacidade do moinho em 393.000 kg/24 horas, correspondente aos 160.000 kg/24 horas remanescentes da alienação, mais 200.000 kg/24 horas de Pascoal Bovino e 33.000 kg/24 horas referentes ao saldo de que era credor, conforme demons-

tração constante do parágrafo 5, dêste parer.

10. Dêsse total de 393.000 kg/24 horas, foi vendido, em julho de 1965, a "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A.", uma seção de máquinas com capacidade de 193.000 kg/24 horas, reduzindo-se, dêste modo, a 200.000 kg/24 horas a capacidade de moagem da firma "Maranhão Industrial S. A."

11. Após essa transação, a sociedade "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A." passou a contar com sua capacidade de moagem aumentada de 107.000 kg/24 horas (primeira aquisição), para 300.000 kg/24 horas, motivo pelo qual solicitou e conseguiu que fôsse autorizado o desmembramento de sua capacidade de moagem, de modo a poder instalar parte de sua maquinaria no Estado de Pernambuco.

12. Julgando-se prejudicada com aquele ato, "Grandes Moinhos do Brasil S. A.", estabelecidos em Recife, notificaram, judicialmente, a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), para o fim de "suspender os efeitos do ato", reexaminá-lo e anulá-lo.

13. Alegam, os notificantes, que a medida administrativa, em referência, causou danos aos interesses e aos negócios da empresa, por isso que:

a) reduziu sua cota de trigo;

b) sua capacidade de moagem utilizada somente em 1/3, vem atendendo, suficientemente, a região, motivo porque não se justifica a instalação de um nôvo moinho;

c) aumentou a capacidade de moagem nacional, violando disposições legais a êsse respeito;

d) contrariou dispositivos do Decreto-lei n.º 210, de 1967.

14. Encaminhado o processo à consideração do Ministério da Agricultura, em cumprimento ao disposto no § 1.º do art. 21 do Decreto n.º 58.693, de 22 de junho de 1966, foi ouvida a douta Consultoria Jurídica daquela Secretaria de Estado, que assim se manifestou:

"No bôjo dos presentes autos avultam exemplos gritantes inquinados pelo vício da ilegalidade flagrante, tais como os atos que convalidaram a formação do capital da empresa Maranhão Industrial S. A. (parte em dinheiro e parte em máquinas, nelas compreendendo unidades novas, não registradas no S.E.T. que resultaram em aumento da capacidade moageira no país, em colisão com a lei. O "AUTORIZO" presidencial (pôsto

sob o instituto da dúvida pelo Notificante) secundado por explicações da Chefia do Gabinete Civil da Presidência da República, *que determinava observância a normas anteriores às vigóntes*; o desaprêço das partes interessadas à política nacional do abastecimento de trigo, substanciado em pedidos de instalação de moinhos em áreas carentes para, após a autorização, transferir a maquinaria para área geo-econômica diversa, com o *place* do órgão responsável pelo abastecimento, às vèzes em simplórios despachos, como v.g. "*Autorizo por equidade*". A tudo isto poderã se juntar mais um mal-sinado ato autorizativo para instalação de moinho no Nordeste, visivelmente estranho às pretensões da postulante que pretende contemplar *um Estado do Norte*.

Não era possível deixar de examinar a questão dèstes autos sob os dois prismas: revogação ou anulamento dos atos administrativos. Sem esforço chega-se à conclusão que vários atos praticados pela Administração são passíveis de anulamento o que poderá ocorrer face ao poder-dever que tem o Govêrno de rever os seus próprios atos, decretando a nulidade *pleno jure*. Se digo que os atos são passíveis de anulamento é porque nêles descobri vícios ou defeitos suscetíveis de caracterizar-lhe a invalidade desde a sua emanação (razões de legalidade como diria Miguel Reale, *in* Revogação e Anulamento de Ato Administrativo.) No entanto, sendo facultativo o ato de anulamento, lícito é a Administração julgar da conveniência (mérito) ou oportunidade de sua decretação. Nisto pesará o interesse público.

Ao entender que os atos são passíveis de anulamento não digo que os mesmos são *nulos*, em respeito à sábia orientação do consagrado Pontes de Miranda que entende que o nulo é irratificável, como o é o inexistente: ratificação do nulo seria *contra-dictio in terminis*.

Quanto à revogação dos atos, os seus efeitos seriam *ex nunc*, não alcançando as decisões pretéritas isto é, por não fazer cessar vícios do mérito originários concomitantes da emanação do ato. Aliás, revoga-se um ato válido mesmo isento de qualquer vício ou inquinado de ilegalidade. Revoga-se por motivos de conveniência ou oportunidade (razões de mérito).

Em jôgo está a conveniência ou não de se autorizar o funcionamento de Moinhos Cruzeiro do Sul S. A., em Pernambuco (Nordeste) matéria obscura nos autos. A SUNAB alega a conveniência da competição, do que *data venia* discordo por já existir

competição, naquela área geo-econômica (existente no Recife a Cia. de Produtos Pylar S. A., com capacidade para 50 toneladas p/24 hs. de capital eminentemente nacional). Alega também a SUNAB que existe a ameaça da formação de monopólio "que se vem caracterizando com as sucessivas aquisições de contrôle acionário de empresas do mesmo ramo, naquela região", quando tal procedimento está acobertado pela legislação comercial. E mais as incorporações e transferências também estão acobertadas pelo Decreto-lei n.º 20.210, de 27-2-67, art. 18.

Aliás a própria SUNAB, bem recentemente, examinando todos os aspectos do abastecimento de trigo nacional, principalmente o tocante à comercialização e industrialização, apontou como diagnósticos à industrialização do trigo as seguintes medidas:

- eliminação de moinhos improdutivos, facilitando incorporações, de modo a possibilitar o surgimento de unidades moageiras que, pelo seu vulto e localização, apresentem maior rendimento, e conseqüentemente, maior rentabilidade;

- redução gradual de ociosidade existente, através de disposições que permitam aos industriais disporem das máquinas paradas, de acôrdo com suas conveniências econômicas, inclusive na industrialização de sucedâneos;

- modernização do parque moageiro e melhoria da qualidade do produto industrializado, através de autorização aos moinhos para substituírem qualquer componente de seus equipamentos considerados obsoletos ou anti-econômicos; e

- compêlir a indústria moageira a construir silos e armazéns com a capacidade suficiente para atender qualquer programa governamental de estocagem.

Como o aspecto final do problema que resultou na notificação quero enfatizar que Moinhos Cruzeiro do Sul S. A. solicitaram autorização, e esta lhe foi concedida, para montar uma unidade moageira em *outro Estado da região norte* e agora pretendem instalar na região *nordeste*. Ora, a distribuição geográfica para efeito de distribuição de trigo ou do parque moageiro, classifica o Estado do Maranhão na Zona 7, enquanto Pernambuco acha-se na Zona 2 (artigo 7.º do Decreto-lei 210, de 1967). Aliás, os dois Estados sempre estiveram em zonas diferentes, desde a legislação anterior (artigo 4.º do Decreto n.º 47.491, de 24-12-59) sendo, em conseqüência *petita* a decisão da SUNAB, se proferida.

Quanto ao mérito, ou seja a conveniência ou não da revogação dos atos aqui considerados anuláveis ou passíveis de revogação, melhor dirá a Doutra Consultoria-Geral da República que, com seus ilustrados suprimentos, decidirá em defesa dos interesses da União.

Sub censura.

Brasília, 26 de abril de 1968. — *Jayme Soares de Albuquerque*, Assistente Jurídico."

12. Como se vê a Assessoria Jurídica do Ministério da Agricultura levanta preliminares sérias sobre irregularidades pertinentes aos atos que convalidaram a formulação do capital, autorizações para instalação de moinho e outros aspectos que realmente, merecem cautelosa investigação.

13. Não me parece porém, possa este Órgão apreciar a questão, sob esse ângulo, mesmo porque o processo não oferece elementos nesse sentido, bem como necessitaria sindicância prévia dos setores encarregados da política do trigo.

14. A consulta submetida a esta Consultoria-Geral da República diz respeito, exclusivamente à legitimidade do ato que autorizou a instalação de "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A.", no Estado de Pernambuco.

15. Todo e qualquer ato administrativo pode ser examinado em dois sentidos: o da legalidade e da conveniência.

16. A respeito do segundo — conveniência — a matéria está subordinada a critérios no particular, de sorte que só os órgãos especializados estão capacitados a falar sobre esse ponto.

17. É por demais sabido que à Administração é lícito revogar seus próprios atos, quando entendê-los inconvenientes ou contrários aos seus interesses. Neste caso, os efeitos da revogação se opera *ex nunc*.

18. Ao contrário, se desde sua origem carece de validade, isto é, se emanado sob o signo da ilegalidade, está sujeito à anulação, cancelados, portanto, todos seus efeitos.

19. Assim é de se perquirir se o ato impugnado viola disposição legal ou contraria princípio legislativo.

20. Atualmente, o abastecimento de trigo, sua industrialização e comercialização estão disciplinados pelo Decreto-lei n.º 210, de 27 de fevereiro de 1967, cuja política está a cargo da Superintendência Nacional do Abastecimento.

21. O art. 18 desse diploma prevê o desmembramento e transferência de moinhos, ao estabelecer, *verbis*:

"Art. 18. Mediante prévia autorização da SUNAB poderão ser permitidos desmembramentos, incorporações e transferências de moinho, desde que, em qualquer dos casos, se o pedido envolver mudança de zona consumidora, o moinho a ser transferido, incorporado ou desmembrado esteja localizado em zona cujo aproveitamento industrial, calculado após a liberação de máquinas de que trata o art. 16 for inferior a 75% (setenta e cinco por cento) e se destine para outra de índice superior.

22. Não tenho dúvida em aceitar como desmembramento, o caso em foco, por isso que não se trata de instalação de um novo moinho, mas de parte da maquinaria pertencente a "Moinhos Cruzeiro do Sul S. A." cuja transferência foi autorizada para o Estado de Pernambuco.

23. O processo não dá notícia se, à data do Decreto-lei n.º 210-67, já se havia consumado a instalação autorizada, de vez que o ato concessivo lhe é anterior.

24. De qualquer forma, ainda que não efetivada a transferência, mas, se observados os pressupostos do art. 18, nada há de ilegal.

25. Não procede o argumento de que o art. 7.º é impeditivo dessa transferência. O dispositivo em causa disciplina, geograficamente, a distribuição do trigo, por zonas de consumo, o que não afeta a faculdade de desmembramento, incorporações ou transferência de moinhos.

26. A mudança de zona pode, talvez, trazer consequência em relação à distribuição de cotas. Mas, sobre isso, existem declarações no processo, por autoridades capacitadas, assegurando a inexistência do prejuízo da redução, por isso que seriam mantidas as cotas estabelecidas.

27. Nestas condições, não encontro quaisquer resquícios de ilegalidade na medida da qual resultou o desmembramento do moinho e sua instalação em outra zona, de modo a ensejar sua anulação.

Sub censura.

Brasília, 31 de maio de 1968. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República.