ATO ADMINISTRATIVO — NULIDADE — CONCESSÃO DE TERRENOS DE MARINHA

— A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

— A declaração da nulidade do ato administrativo produz-se mediante outro ato tornando sem efeito o anterior.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO M.F. N.º 110.305-67

Como já assinalamos no Processo MF ... 283.594-65, o prazo de que trata o art. 100, § 2.º, do Decreto-lei n.º 9.760, de 5-9-46, não é de *decadência.*

2. Demais, *in casu,* tratando-se de concessão de aforamento de *terrenos de marinha e seus acrescidos,* a manifestação favorável e expressa do Conselho Nacional de Portos e Vias Navegáveis que depende de aprovação do Sr. Ministro dos Transportes, na forma do art. 6.º A, alínea *e,* e §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 4.213, de 14-2-63, constitui requisito *essencial* à validade do ato concessivo do aforamento.

3. Outrossim, o expediente do referido Conselho, manifestando-se *contràriamente à concessão* está datado de 23 de maio de 1967 e foi recebido, no S. P. U., no dia 30 seguinte, embora lamentàvelmente, *só tenha sido anexado ao processo em* 10 *de janeiro do corrente ano* (fls. 271), ensejando, assim, o despacho homologatório da

concessão, em 6-6-67, e a lavratura do têrmo, em 29-11-67.

4. Dessa forma, os *motivos determinantes* dos referidos atos acham-se, indubitàvelmente, viciados por êrro substancial.

5. O objeto (a concessão do aforamento) dos citados atos (o despacho homologatório e o têrmo) não corresponderam de acôrdo com a lei (razão legal) ao pressuposto de manifestação contrária do C.N.P.V.N. ao aforamento. Correspondeu, por êrro, ao pressuposto de pronunciamento favorável daquele Conselho, o que não se configurou na hipótese como demonstra o processo. Aos corretos pressupostos deveria ter correspondido ato tendo por objeto a denegação de aforamento. Na espécie, não se verificou, portanto, a necessária conformidade entre os pressupostos (relativos aos fatos efetivamente ocorridos) do ato e o seu objeto.

6. Nos motivos ou fundamentos — assinala Seabra Fagundes — está a razão jurídica com que procede a Administração Pública. A lei estabelece quando, e em face de que circunstâncias, deve agir a autoridade administrativa. Se esta age sem motivo legal o seu ato é inválido (*Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*).

7. Ainda o insígne jurista assinala que "Ranelleti inclui, em sua classificação, como viciosos na declaração da verdade: o ato que se baseia em fato inexistente, *o ato que se baseia na inexistência de fato existente*, o ato que, embora assentado em fato existente, não tem em conta "tôdas as circunstâncias essenciais do mesmo" ao apreciá-lo, ou as aprecia de modo *ilógico* e *irracional*, e finalmente o ato em que os motivos se contradizem com o dispositivo" (*op. cit.*).

8. Outrossim, ensina Marcelo Caetano, que *"a violação de lei, regulamento ou contrato administrativo* — mais simplesmente: *violação de lei* — é o vício de que enferma o ato administrativo cujo objeto ou cujos pressupostos contrariem as normas jurídicas com as quais se deviam conformar."

9. "A violação de lei — assevera ainda, o notável Professor da Faculdade de Direito de Lisboa — existe sempre que haja desconformidade entre o objeto ou os pressupostos do ato e a norma a observar. Pouco importa que essa desconformidade seja intencional, resultante de êrro (de direito ou de fato), de dolo ou de coação" (*in Manual de Diretio Administrativo*).

10. Em decorrência da apontada discrepância entre os pressupostos e o objeto, os atos em lide configuram flagrante *violação de expressas prescrições legais*. A *ilegalidade* foi originada — é claro — *por êrro* (de fato) quanto aos motivos determinantes (pressupostos). Isso — evidentemente em conseqüência da inadequada instrução do processo.

11. Impõe-se portanto, reconhecer, no ato, a sua manifesta nulidade que, no dizer de Clóvis Beviláqua, "é a declaração legal de que a determinados atos jurídicos se não prendem os efeitos ordinàriamente produzidos pelos atos semelhantes". Sobretudo, porquanto, "como a pena, em relação ao crime, é a decretação na nulidade — observa, sàbiamente o insígne tratadista — uma reação do organismo social para manter ou restabelecer o equilíbrio da ordem jurídica".

12. Realmente eivado de flagrante ilegalidade, os atos concessivos do aforamento são absolutamente nulos ou jurìdicamente inexistentes.

13. Contudo, como "os atos da Administração são abonados por uma presunção de legalidade" (Seabra Fagundes — *op. cit.*), os atos em causa podem produzir efeitos.

14. Urge, portanto, sejam destruídos tais efeitos, eis que os atos são nulos.

15. A Jurisprudência é hoje tranquila:

"A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (*Súmula* 346 do Supremo Tribunal Federal).

16. Em geral na Administração, a declaração de nulidade do ato produz-se mediante outro ato tornando sem efeito o anterior.

17. Nessas condições, o contrato afigura-se-nos insubsistente devendo ser anulado, como se impõe, no interêsse da Fazenda Nacional.

Restitua-se o processo ao Serviço do Patrimônio da União.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, 1 de julho de 1968. — *Cid Heráclito de Queirós*, Procurador-Chefe.