

## LICENÇA. INVALIDAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 238/79

Impetrante: R. P. A. Ltda.

Impetrado: Prefeito de Angra dos Reis

*Súmula — Licença concedida sem observância das formalidades legais. Invalidação espontânea pela Administração Pública desse ato gerado contrariamente ao seu fim.*

*Contrato de Concessão de Uso de Bem Público. Transferência feita entre particulares, com previsão em escritura pública. Não há que se confundir o ato administrativo eivado de nulidades com a relação de direito material substanciada no Contrato de Concessão de Uso de Bem Público, que primou por seu caráter muito mais privatístico do que público. Invalidação pela Adm. Pública das guias de recolhimento interfere, de maneira unilateral, num acordo de vontades bilateral e perfeito.*

MM. Dr. Juiz

Visa a presente ação mandamental a reclamar direito líquido e certo atingido pelo recebimento da Notificação n.º 01/DMP/79, do Chefe do Departamento Municipal de Fazenda, que noticiou ao impetrante do teor do despacho do então Sr. Chefe do Executivo Municipal, cancelando a Licença para Localização expedida em favor do peticionário e *anulando* as Guias de Recolhimento n.ºs 3.197, 3.198, 3.513 e 3.535, referentes aos pagamentos dos alugueres dos meses de setembro a dezembro de 1978, inclusive, em decorrência de uso da parte superior de próprio municipal, localizado na Rua Júlio Maria, s/n.º, nesta cidade.

Cabe, desde logo, uma breve análise dos fundamentos do direito da impetrante, bem como dos atos advindos da Administração Municipal.

A Autora, sociedade por quotas de responsabilidade limitada, R. P. A. Ltda., na ocasião representada por um dos seus sócios, J. R. G. — contrato social de fls. 8/10 —, adquiriu da sociedade de igual natureza — R. V.-M. Ltda., na pessoa de sua sócia, C. C. C. T., por *instrumento particular*, além do estoque, móveis e utensílios, os *direitos à concessão para uso do bem público supracitado* — parte superior do prédio da municipalidade.

A transação, realizada em 01 de junho de 1978, teve por base o fato de ser o R. V.-M. Ltda., o antigo titular da referida concessão, conforme ficou provado através das escrituras públicas de fls. 14/17 que em sua cláusula 7.<sup>a</sup> previa, expressamente, a faculdade conferida à outorgada cessionária de ceder seus direitos a terceiros interessados, durante o prazo do contrato — fls. 17.

Após a avença, concretizada no instrumento particular de fls. 12, a ora cedente — R. V.-M., na pessoa de C. C. C. T., e a Autora do writ, através de J. R. G., comunicaram à Prefeitura Municipal, em data de 22 de agosto de 1978, o negócio jurídico realizado, requerendo, na oportunidade, a transferência, nos cadastros da Municipalidade, do contrato de concessão em nome da cedente para o do atual titular — R. P. A. Ltda., formando esse pedido o Processo n.º 3.468/78.

Acontece que, anteriormente a essa comunicação, a ora impetrante pleiteou, em 02 de junho de 1978, o seu lançamento como contribuinte da Fazenda Municipal — fls. 33, bem assim a expedição do competente Alvará de Licença para Localização, evento que gerou o Processo n.º 2.295/78.

Levado dito processo à apreciação pelo Setor de Tributação, duas exigências foram impostas, as quais permitimo-nos transcrever *in verbis*: "... a) Falta o Habite-se do imóvel; b) Falta o contrato de locação...". Dessas exigências, é oportuno assinalar, tomou conhecimento o interessado em 15 de agosto de 1978 — fls. 33v.º, não se tendo cumprido ou discutido.

Vamos, nesse ponto, dar alguma razão ao Autor da Segurança, entendendo, sob certos aspectos, improcedentes essas imposições. No que respeita à juntada do Contrato de Locação é impertinente porque o contrato celebrado entre a impetrante e o R. V.-M. Ltda. é *Cessão da cessão de direitos*, do direito privado, e não Locação, enquanto que o negócio jurídico realizado entre a Prefeitura e o R. V.-M. Ltda. é *Contrato de Concessão de Uso de Bem Público*, revestido daqueles característicos peculiares aos contratos de direito público.

Quanto ao Habite-se, não nos parece exigível, de vez que o prédio foi usado durante 15 (quinze) anos pela sociedade que o ocupava anteriormente — R. V.-M. Ltda.

Entretanto, por ocasião da comunicação à Municipalidade da transação que ensejou o Processo de n.º 3.468/78, também se vê de fls. 41v.º, outras exigências, perfeitamente cabíveis. Dentre as não cumpridas estão "... b) contrato de locação; c) certificado de aprovação junto ao Corpo de Bombeiros". Tudo com plena ciência dos interessados.

Mais tarde, as Guias de Recolhimento dos alugueres da parte superior do imóvel municipal, que vinham até aquela época sendo

expedidas em nome da então outorgada cessionária — R. V.-M. Ltda., começaram, inexplicavelmente, a partir de setembro de 1978, portanto dois meses após o citado negócio de fls. 12, a serem tiradas, nelas figurando como contribuinte a sociedade ora impetrante — fls. 59/62.

Esse fato é compreensível, considerando-se que em 30 de agosto de 1978 foi liberado o Alvará de Licença para Localização n.º 2.060/78, em favor do R. P. A. Ltda.

Contudo, abrimos aqui um parentesis para esclarecer que em 22 de março do ano em curso, tendo sido apontada, nos autos do Processo n.º 3.468/78, suposta irregularidade na transferência do contrato de concessão de uso do bem público para outro titular, *sem a autorização do Prefeito*, este, acertadamente, por meio da Portaria n.º 07/79, resolve instaurar processo disciplinar, visando apurar as ilegalidades da supramencionada transferência.

Permitimo-nos, ao ensejo, abordar que não se fazia mister a autorização do Prefeito ou sua interveniência no acordo feito entre R. V.-M. Ltda., cedendo seus direitos ao uso da parte superior do próprio municipal à ora Autora, uma vez que não consta dos contratos anteriores — fls. 14 *usque* 17, a exigência da participação da Prefeitura, por ocasião da cessão desses direitos a terceiros.

E por intermédio daquele procedimento — impropriamente chamado de Inquérito Administrativo — foram constatadas irregularidades e ilícitos administrativos praticados por servidores municipais, pertinentes à documentação que instruíra o Processo n.º 3.468/78 e a licença concedida.

Ao término do aludido feito, opinou a Comissão, em relatório conclusivo, pela aplicação de sanções disciplinares aos seus agentes, diante das irregularidades cometidas, culminando assim na nulidade do ato administrativo praticado — Licença para Localização, concedida à ora impetrante, sendo, dessa maneira, também nulo seu instrumento — Alvará de fls. 19.

A nulidade ficou demonstrada, conforme se vislumbra das Cláusulas 8.<sup>a</sup> e 13.<sup>a</sup> das informações prestadas pelo Sr. Prefeito a este Juízo, que apontam: 1.º) que o Processo n.º 2.295/78 não foi remetido para *despacho final* por parte do Chefe do Departamento de Fazenda; 2.º) que o visto aposto pelo Chefe do referido departamento no Alvará de Localização n.º 2.060/78, o foi *sem* a apresentação do processo para expedição do referido alvará. E mais, que por ocasião da expedição das Guias de Recolhimento dos alugueres do prédio em questão, a servidora N. G. T. alertou seu Chefe *da inexistência* de Ficha de Controle de Recebimento em nome do R. P. A. Ltda., nem tampouco do Contrato de Locação.

Desse modo, sendo certo, segundo aduz a Cláusula 14.<sup>a</sup> — fls. 29 — que

“É norma administrativa da qual não se pode afastar, sob pena de nulidade do ato, de que os pedidos ou requerimentos submetidos à Administração Pública, dependem, para sua validade, do deferimento ou aprovação da Autoridade Competente, definida na norma regulamentadora do ato”.

Portanto, sendo a Licença um ato administrativo de elementos vinculados, através do qual a Administração Pública, ao verificar que o interessado preenche todas as exigências legais, facultar-lhe o desempenho de determinada atividade e, constatando a Administração que o preenchimento dessas imposições de lei *não ocorreu* e, por isso, não estando o ato administrativo em conformidade com os preceitos normativos que sempre condicionam a atividade pública, entendeu, como melhor medida, *invalidá-lo*. Anulada a licença concedida à impetrante, anulado ficou, via de consequência, o Alvará n.º 2.060.

No que concerne à *anulação* das Guias de Recolhimento dos alugueres, determinada pela resolução do Sr. Prefeito às fls. 21, alínea “b”, entendo, *permissa venia*, totalmente improcedente, vez que não há que se confundir a licença — ato administrativo eivado de nulidades — com a redação de direito material consubstanciada no Contrato de Concessão de Uso de Bem Público — fls. 14/17, que primou por seu caráter muito mais privatístico do que público. Demais, invalidando tais Guias, a Administração Pública interfere, de maneira *unilateral*, num acordo de vontades, *bilateral perfeito*, celebrado anteriormente entre a Prefeitura e o particular, no caso, o R. V.-M. Ltda.

Deve, daí, o recolhimento persistir como cumprimento da obrigação contratual anterior, que não foi, de modo algum, atingida pelo ato administrativo anulado.

A sociedade prejudicada — R. P. A. Ltda. — cabe, pois, obter outra licença ou cobrar da sociedade R. V.-M. Ltda. seus prejuízos, querendo.

Agora, avivando certas noções de Direito Administrativo, urge assinalar que a Administração Pública deve sempre agir dentro das normas jurídicas que lhe são traçadas e nos mais rígidos conceitos da moral, sem nunca se afastar dos fins sociais para os quais deve toda a sua atividade estar dirigida. Daí podermos afirmar que, se houve na hipótese dos autos culpa *lato sensu*, erro, omissões ou até interesses escusos por parte dos servidores municipais, na expedição do Alvará n.º 2.060/78, tendo aí a atuação da Administração Pública distanciada da moral e da lei, conseqüentemente de sua própria finalidade essencial — o interesse público.

Em sendo assim, mais razão cabe ainda, carecendo de maior urgência, a invalidação espontânea pela Administração Pública desse ato gerado contrariamente ao seu fim, por ser imoral ou ilegal.

Ora, é sabido que a anulação dos atos reconhecidamente ilegais, tanto pode ser feita através do interessado, por intermédio do Poder Judiciário, como pode sê-lo pelo Poder Público.

Certo é que a licença pleiteada pela impetrante carecia de deferimento do Processo n.º 3.468/78, o que não se deu, incontestavelmente nulo é o ato e, em decorrência, a expedição do Alvará pertinente.

Concluindo, considerando-se que o ato nulo não vincula as partes e nem gera direitos, não pode a postulante invocar direito subjetivo que supõe sustentar perante a Administração, tendo em vista que isso só seria possível se seu direito decorresse de ato válido e exeqüível, nunca de ato nulo, impossível de criar situações jurídicas definitivas.

Urge salientar que a ocorrência de erros e irregularidades praticadas por servidores municipais, não confere ao ato em questão — licença — a chancela de legalidade, nem tampouco retira da Administração Pública a sua faculdade-dever de anular seus atos eivados de nulidade. Cabe-lhe, sim, o *dever* de invalidá-los, conforme foi feito.

Não obstante, se com isso entende a impetrante que a ela adveio prejuízo, este deverá ser cobrado via de ação adequada ou, caso prefira, poderá recorrer das exigências feitas pelo órgão municipal, visando regularizar sua documentação, obtendo daí a expedição de ato válido — outra licença.

Ante o exposto, opina o Ministério Público pela denegação da segurança.

Angra dos Reis, 15 de junho de 1979.

**NILDA MARIA BENEVIDES BAPTISTA**

Promotor de Justiça