



Procedência: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)

Interessado: Subsecretaria de Agricultura Familiar e Regularização Fundiária da SEAPA

Superintendência Regional de Regularização Ambiental - SEMAD

Parecer n.º: 15.422

Data: 5 - janeiro - 2015

Ementa: TERRAS DEVOLUTAS RURAIS – TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO – ATO ADMINISTRATIVO INEXISTENTE – RECONHECIMENTO E DECLARAÇÃO – DEVER DA ADMINISTRAÇÃO – PRAZO DECADENCIAL.

CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO COM EXPEDIÇÃO DO TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 18, § 1º, DA LEI 11.020/93 – ALIENAÇÃO POR PREFERÊNCIA – ANO DE 2007 – EM VIGOR O DECRETO FEDERAL DE 5 DE JUNHO DE 2003, QUE CRIA A RESERVA BIOLÓGICA DA MATA ESCURA E DECLARA A ÁREA DE UTILIDADE PÚBLICA PARA DESAPROPRIAÇÃO PELO IBAMA – TERRAS INSERTAS NA ÁREA DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL, DE DOMÍNIO PÚBLICO – INDISPONIBILIDADE – ART. 214, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART. 2º, I, DA LEI 11.020/93.

RELATÓRIO

O Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento encaminha consulta ao Advogado Geral do Estado, Ofício n. 1.678, de 30/10/2014, solicitando orientação acerca das providências a serem tomadas relativamente “à legitimação de terras no perímetro da Unidade de Conservação de Proteção Integral Mata Escura.”

O ofício vem acompanhado, no que interessa à orientação jurídica, de manifestação da Superintendência de Regularização Fundiária, de cópia do título de legitimação, de protocolo de pedido de pré-cadastro ambiental rural, do



processo de titulação de terras ITER-Almenara n. 87.243, requerido por Victor Cunha Ribeiro e outra, com numeração incompleta.

Determinado o encaminhamento do expediente à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário pelo Sr. Advogado Geral do Estado. Manifestação com recomendação de oitiva da Consultoria Jurídica. Distribuído na CJ em 23 de dezembro de 2014, Tribunus 977657.

Feito o relatório, passamos a opinar.

PARECER

O objeto da consulta diz respeito a providências a serem tomadas em face da expedição de título de legitimação de terras devolutas (alienação por preferência) no ano de 2007, quando já havia sido criada a Reserva Biológica da Mata Escura pela União, encontrando-se referidas terras tituladas insertas dentro da área da unidade de conservação.

Observa-se que o processo de titulação das terras devolutas iniciou-se no ano de 1994, mas a expedição do título de legitimação somente veio a se concretizar em 9 de julho de 2007, conforme se infere da cópia do título.

Cumpre-nos, então, examinar a viabilidade jurídica de exercício da autotutela administrativa para averiguar a legalidade do ato administrativo de titulação das terras tidas como devolutas e, em caso positivo, o conteúdo desse mesmo ato. É que o título de legitimação das terras devolutas rurais em favor de Victor Cunha Ribeiro e outra foi expedido em julho de 2007. Há mais de sete anos, portanto.

**Não verificação da decadência do dever de a Administração rever o ato –
Ato inexistente – Violação direta à norma extraída do art. 214, § 6º, da
Constituição do Estado de Minas Gerais**

Sem perquirir, nesse momento inicial, da juridicidade do ato de legitimação de terras (tidas por) devolutas e do processo que lhe conferiu suporte jurídico, necessário definir se se verificou a decadência do dever de o



Estado rever o ato para declarar sua inexistência, ou, no mínimo, sua nulidade, cujas consequências são as mesmas.

A matéria não é de fácil deslinde, porque não há uma linearidade de entendimentos, seja quanto ao prazo decadencial, seja quanto ao vício que macula o ato, se o torna inexistente ou nulo. Para alcançar uma conclusão para o caso, o exame do primeiro ponto não prescinde da definição do segundo, eis que, conforme se trate de ato inexistente, nulo ou anulável, a solução será distinta.

Destarte, não obstante não haja unanimidade doutrinária e sem deixar de atentar para a jurisprudência a respeito, aderimos à corrente doutrinária que entende que o ato administrativo pode ser anulável, nulo ou inexistente. Estamos a privilegiar essa posição, que é doutrinária, porque não busca soluções finalísticas, pragmáticas, mas se baseia em sólidos fundamentos que protegem, de forma mais abrangente e coerente, o interesse público.

Nossa visão de interesse público, aqui, não se constitui em uma ideia vaga. Tampouco será defendida de forma genérica, em modo que serviria para justificar “qualquer solução”, mas aplicada a uma situação que envolve direito fundamental, que transita nos meandros da função socioambiental das terras devolutas do Estado. Ou seja, entendemos presente o interesse público, compreendido como “o conjunto de interesses da coletividade e dos cidadãos enquanto membros dessa coletividade” e “plasmado no direito positivo, que qualifica determinados interesses como públicos ao tutelá-los, revelando-se como elementos que compõem o seu núcleo fundamental: [que são, entre outros] (a) *juridicidade* e a *legalidade* administrativas, cujo respeito implica no cumprimento da lei em sentido formal e do sistema jurídico como um todo, notadamente da Constituição Federal (...)” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. A noção jurídica de interesse público no direito administrativo brasileiro. In BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, HACEHM, Dniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 89-116; cit. p. 111 e 112).

Poderia, entretanto, ser questionado se essa não seria uma característica que qualquer ato administrativo deve ter e, portanto, o prazo decadencial



comportaria análise sob uma mesma perspectiva. Nossa resposta é no sentido de que **a justificativa** para adotarmos um entendimento distinto para a hipótese sob análise e defendermos, para a situação, a não incidência do prazo decadencial de 5 anos para revisão do ato, nos termos do art. 65 da Lei Estadual n. 14.184/2002 **é que o interesse público** aqui veiculado diz com o Estado socioambiental (e Democrático) de Direito, cujo dever de proteção e promoção do ambiente é tarefa do Estado e também da sociedade, na qual se insere o beneficiário da legitimação das terras devolutas.

Nessa linha de compreensão, seja pelo fato de o ato administrativo de titulação das terras conter vício insanável de conteúdo por violar o texto constitucional e, de conseguinte, não produzir qualquer consequência jurídica, seja por se tratar de situação concreta que não coloca sob ênfase direito de particular, mas desse sujeito como parte da sociedade, que tem o dever constitucional de dar sua contribuição para assegurar a eficácia de outros princípios decorrentes do Estado socioambiental, especialmente o da solidariedade intergeracional, estamos vislumbrando a condição jurídica de afastar a incidência do prazo decadencial prescrito no art. 65 da Lei 14.184/2002.

Isso porque, sem adentrarmos na regularidade do procedimento que culminou na emissão do título de legitimação das terras devolutas, fato é que, em 5 de junho de 2003, a União editou o Decreto sem número que criou a Unidade de Conservação Reserva Biológica da Mata Escura, cuja área legitimada se encontra dentro dos limites referidos em citado decreto. Ou seja, a partir da vigência do Decreto Federal passa a existir um óbice constitucional à legitimação de terras devolutas inseridas na área de abrangência da Reserva, qual seja, a sua indisponibilidade, nos termos do § 6º do art. 214 da Constituição Estadual de Minas Gerais:

§ 6º – São indisponíveis as terras devolutas, ou arrecadadas pelo Estado, necessárias às atividades de recreação pública e à instituição de parques e demais unidades de conservação, para a proteção dos ecossistemas naturais.

Com efeito, embora em trâmite o processo administrativo de titulação das terras (tidas por) devolutas desde 1994, quando da sua conclusão com a

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG



decisão pelo deferimento da alienação por preferência e expedição do respectivo título, tais terras não poderiam mais ser alienadas, porque indispensáveis à existência da Unidade de Conservação criada pelo Decreto Federal de 5 de junho de 2003. Logo, o objeto ou conteúdo do ato administrativo, de declarar o direito à aquisição das terras devolutas, mediante alienação por preferência, como autoriza o art. 18, § 1º, da Lei Estadual 11.020/93, não era mais juridicamente possível, eis que as terras objeto da alienação tornaram-se indisponíveis em face da publicação e vigência do Decreto Federal de 5 de junho de 2003, o que atraiu a incidência da regra do art. 214, § 6º, da Constituição Estadual.

Temos aí, em nosso entender, um ato administrativo inexistente, já que, quando de sua edição, seu objeto ou conteúdo era juridicamente impossível, por expressa vedação em texto constitucional. Mas ainda que o consideremos um ato administrativo nulo por violar diretamente a norma inserta no § 6º do art. 214 da Constituição Estadual, bem como a do art. 2º, I, da Lei 11.020/93, resta afastada a decadência do dever estatal de reconhecer esse vício insanável, administrativamente, sendo certo que dele não se originaram direitos.

A propósito do tema “decadência do poder-dever de revisão de atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis”, além do bem jurídico tutelado constitucionalmente, que o ato administrativo envolve, a justificar sua invalidação, ainda podemos avaliar outro aspecto que pesaria contra a solução que se pretende adotar: o da segurança jurídica. Todavia, o que fundamenta a limitação temporal para revisão de atos administrativos que contenham vícios que os tornem ilegais é exatamente a busca de estabilidade e de superação de uma visão da supremacia do interesse público como valor absoluto. A consequência de cairmos na mesma armadilha, a *contrario sensu*, faz com que não tenhamos em mente apenas a busca da segurança, de modo a fazer incidir, sempre, prazos decadenciais e prescricionais, porque, “embora fundamentais para o equilíbrio social, não podem ser examinadas à luz, exclusivamente, da necessidade de estabilização de determinadas realidades, com ignorância da natureza dos vícios existentes ou da repercussão dos seus efeitos no mundo jurídico”. (CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Editora Juspodivm, 2008, p. 477).



A mesma ilustre colega e jurista, Dra. Raquel Melo Urbano de Carvalho, trata a matéria de forma percuciente no Parecer AGE n. 14.978/2007, ao qual nos permitimos reportar, para conferir suporte ao que virá de ser concluído:

Não é possível fazer prevalecer a segurança jurídica como um postulado absoluto na atual realidade administrativa. Com efeito, não se ignora que o estabelecimento de prazos para as ações administrativas, recente tendência do Direito Administrativo moderno, tem raízes profundas no princípio da segurança jurídica. Referido princípio tem por objetivo assegurar a estabilidade mínima nas relações jurídicas, principalmente em se tratando do exercício da autotutela administrativa da qual resulta mutação da realidade em face de terceiros. Identifica-se, na significativa preocupação doutrinária e jurisprudencial com a segurança jurídica, uma reação acirrada a um período histórico em que reinou a supremacia do interesse público como valor absoluto e por vezes até mesmo deturpado diante de realidades específicas. Não é raro que, após determinado período em que prevaleceu uma concepção em determinado sentido, surja entendimento em sentido oposto. Trata-se do chamado movimento pendular presente ao longo da evolução humana e, à obviedade, dos ordenamentos jurídicos.

Contudo, é absolutamente imprescindível que, no presente momento, os Tribunais e os doutrinadores não façam predominar, de modo absoluto, apriorístico e sem considerar as circunstâncias concretas, princípios como o da segurança jurídica como instrumentos aptos a afastarem, genericamente, a observância de outros, como a supremacia do interesse público.

No corpo do citado parecer, tomou-se em consideração a doutrina de Marcílio Toscano Franca Filho a respeito de **ato nulo**:

Um ato nulo não é apto a produzir direito adquirido nem não adquirido. O STF já se pronunciou a esse respeito em diversas ocasiões. Vejamos:

‘Ato jurídico perfeito – Direito adquirido – Constituição Federal. A existência de ato jurídico perfeito, a desaguar em direito adquirido, pressupõe a formalização em harmonia com a ordem jurídica constitucional’ (STF – 2ª T – AgRag 155772/SP – rel. Min. Marco Aurélio – DJ 27.05.1994, p. 13.177).

‘Mandado de segurança. Magistrado do Distrito Federal. Decisão do Tribunal de Constas da União que, no processo de sua aposentadoria, excluiu, do cálculo dos proventos, o tempo de serviço prestado a entidade particular e a vantagem prevista no art. 184, II, da Lei 1.7111/52.

Inexistindo lei autorizadora de contagem de tempo de serviço em atividade particular, para efeito do cálculo de adicional por tempo de

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG



serviço, não há falar-se em direito adquirido ao cômputo da aludida vantagem nos proventos de aposentadoria. O deferimento dos adicionais, na atividade, foi ato nulo, insuscetível de gerar direito' (STF –Pleno – MS 21722/DF – rel. Min. Ilmar Galvão – DJ 18.03.1994, p. 5.151).

Destarte, tisdado que estava do vício da inconstitucionalidade, como amiúde explicitado, o ato concessório da aposentadoria especial é nulo, não sendo apto a gerar qualquer efeito jurídico que importe direito adquirido. ***O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da Constituição. Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em conseqüência, de qualquer carga de eficácia jurídica.*** O reconhecimento da validade de uma norma inconstitucional – ainda que por tempo limitado – representaria uma ruptura com o princípio da supremacia da Constituição.

A norma inconstitucional não pode criar direitos, nem impor obrigações, de modo que tanto os órgãos estatais como o indivíduo estão legitimamente autorizados a negar obediência às prescrições incompatíveis com a Constituição.” (Revista dos Tribunais, v. 807, p. 149-150, itálico no original). (Grifos nossos)

O Superior Tribunal de Justiça decidiu, em questão envolvendo debate acerca da prescrição, que esta não incide quando se trata de ato administrativo nulo. Ementa de teor seguinte:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. SERVIDOR PÚBLICO. INVESTIDURA. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ATO ADMINISTRATIVO NULO. RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE. INÍCIO DE CONTAGEM DE PRAZO PRESCRICIONAL. PRINCÍPIO DA ACTIO NATA.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública que objetiva a) declaração da nulidade dos atos administrativos que investiram ilegalmente os servidores do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Norte no quadro efetivo da Assembleia Legislativa do mesmo Estado e b) respectivo ressarcimento dos danos causados ao Erário.

2. Os vícios alegados na inicial decorrem da falta de prévio concurso público e da ausência de publicidade dos atos de investidura dos servidores, divulgados, não no Diário Oficial estadual, mas apenas em Boletim Interno da Casa Legislativa, de periodicidade incerta e circulação restrita, "interno", como a própria denominação indica.

3. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não



caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

4. De acordo com a Súmula 685/STF, "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido".

5. **A Suprema Corte possui posição sedimentada de que "situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal" (MS 28.279, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe-079, Publicação em 29.4.2011, p. 421-436).**

6. **Em hipótese idêntica, a Primeira Turma do STJ julgou nesse mesmo sentido: REsp 1.293.378/RN, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 5.3.2013.**

7. A ausência de concurso público torna **nula de pleno direito** a investidura em cargo público, **o que afasta a incidência do prazo prescricional para a revisão do respectivo ato administrativo.** Nesse sentido: AgRg no AREsp 107.414/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 3.4.2012; REsp 1.119.552/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 5.10.2009; REsp 966.086/SC, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJe 5.5.2008.

8. **"É firme a jurisprudência desta Corte no sentido da imprescritibilidade do ato administrativo nulo" (REsp 1.119.552/RJ, Segunda Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe 5.10.2009).**

9. Também é imprescritível a pretensão de Ação Civil Pública com objetivo de ressarcir danos ao Erário por ato ilícito, conforme o art. 37, § 5º, da Constituição da República. Precedentes do STJ (REsp 1.187.297/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22.9.2010; REsp 1.067.561/AM, Ministra Eliana Calmon, DJe de 27.2.2009; AgRg no AREsp 76.985/MS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 18.5.2012; AgRg no Resp 929.287/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 21.5.2009; REsp 1.199.617/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8.10.2010; AgRg no AREsp 33.943/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14.10.2011; AgRg no REsp 1.138.564/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.2.2011; REsp 1.028.330/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12.11.2010) e do STF (MS 26.210, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe-192 de 10.10.2008).

10. Ainda que incidisse prazo prescricional no caso, o vício formal da falta de divulgação dos atos apontados na inicial não pode gerar o efeito jurídico que decorre da providência que lhes falta: a publicidade.



11. Segundo o princípio da actio nata, os prazos prescricionais começam a fluir a partir do momento em que o titular do direito, no caso a coletividade, toma ciência, na sua exata dimensão, do fato lesivo que dá azo ao direito de ação. Se não tornado público o ato administrativo, como no presente caso, não há falar em início do prazo prescricional.

12. Recurso Especial provido para afastar a prescrição e determinar o retorno dos autos à primeira instância para prosseguimento da instrução e julgamento da matéria de fundo.

(REsp 1318755/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2012, DJe 10/12/2014) Negritamos.

O julgado do Supremo Tribunal Federal referido no acórdão supra tem a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA.TIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTO-APLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/19. INAPLICABILIDADE A SITUAÇÕES INCONSTITUCIONAIS. (...). ORDEM DENEGADA.

1. O art. 236, §3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável.
2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento de serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção.

(...)

4. Existência de jurisprudência antiga e pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido da indispensabilidade de concurso público nesse caso (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 126/RO, rel. Min. Octavio Galotti, Plenário, DJ 05.6192; 36/DF, 52/RJ e690/GO, rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 03.5196 e25.8195; 417/ES, rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 05.198; 3.978/SC, rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 29.10.2009).

5. Situações flagrantemente inconstitucionais com o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/19, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. (...)(MS 2879, Relator(a): Min. ELEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/201, DJe-079 DIVULG 28-04201 PUBLIC29-04201 EMENT VOL-0251-01 P-014 RT v.10, n.908, 201, p.421-436) Negritamos

Portanto, temos fundamentos acolhidos pela doutrina e pela jurisprudência que nos dão suporte para concluirmos pela invalidação do ato de




legitimação de terras devolutas situadas dentro de Reserva Biológica Mata Escura.

CONCLUSÃO

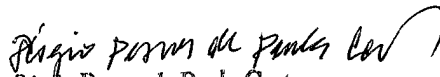
À vista do que foi exposto, considerando que o título de legitimação de terras devolutas referido na consulta foi expedido em 7 de julho de 2007, momento em que, em virtude da existência do Decreto Federal de 5 de junho de 2003, que criou a Reserva Biológica Mata Escura, a alienação por preferência daquelas terras viola a regra do art. 214, § 6º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, e a do art. 2º, I, da Lei 11.020/93, opinamos por sua invalidação, declarando-o inexistente, do qual não se originaram direitos, observando-se, para tanto, o devido processo constitucional, com os recursos e meios a ele inerentes.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 30 de dezembro de 2014.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Coordenadora de área da Consultoria Jurídica
Procuradora do Estado de Minas Gerais

"APROVADO EM 30 / 12 / 14"


Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Masp: 592.222-3 - OAB/MG 62.537


Roney Luiz Torres Alves da Silva
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO