

CÓDIGO DE MINAS — PESQUISA E LAVRA — ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

— Interpretação dos arts. 19, 21, 24 e 26 do Código de Minas.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

S. A. de Cimento, Mineração e Materiais de Construção Cimimar *versus* União Federal

Mandado de segurança n.º 1.472 — Relator: Sr. Ministro
ROCHA LAGOA

ACÓRDÃO

Acordam em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, no presente processo, em que é embargante a Sociedade Anônima de Cimento, Mineração e Materiais de Construção — Cimimar e são embargados a União Federal e a Companhia de Cimento Brasileiro, depois de serem rejeitadas, por maioria de votos, a preliminar de não cabimento dos embargos, e por unanimidade as de serem irrestritos e de terem sido requeridos intempestivamente, desprezaram os embargos, por maioria de votos, ressalvados ao requerente os meios ordinários, tudo na

conformidade das notas taquigráficas. Rio, 28 de janeiro de 1953. — *José Linhares*, Presidente. — *Mário Guimarães*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Acolhendo como integrante dêste o relatório de fls. 262, ao mesmo acrescento, que êste Tribunal, pelo acórdão de fls. 295 e por maioria de votos, denegou a segurança.

Foram êstes os votos então proferidos: (1er).

A êsse acórdão, foram opostos pela impetrante embargos de nulidade e infringentes do julgado, instruídos com vários

documentos e visando a restauração do direito postulado.

Alega a embargante que a concessão do *writ* se impõe pela vinculação que existe entre a pesquisa aprovada, e não anulada pelos meios regulares, e a concessão da lavra, como se infere dos termos inequívocos do art. 20 do Código de Minas que, ao autorizar a venda da pesquisa, reconhece-lhe, *ipso-facto*, um valor econômico decorrente do direito à lavra. Essa é a inteligência corrente e tranqüila no Departamento Nacional de Produção Mineral, como se vê de certidão junta aos autos, passada pelo Ministério da Agricultura, da informação dada sobre o caso em aprêço pelo Diretor Geral Dr. Mário da Silva Pinto, onde esclarece que a doutrina seguida tradicionalmente naquele Departamento é a de que o direito de lavra adere ao de pesquisa, tese essa também acolhida pelo ilustre Consultor Jurídico, Doutor Luciano Pereira da Silva, em parecer de que se juntou certidão aos autos.

Acrescenta a embargante que, no mesmo sentido, já julgou este Supremo Tribunal, em acórdão unânime proferido no mandado de segurança n.º 1.198, acolhendo o parecer do eminente Dr. Procurador Geral da República, no sentido de que o direito de lavra decorre da aprovação do relatório do que fizer a pesquisa. Sustenta a embargante que o acórdão embargado, abandonando a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que aprovação do relatório de pesquisa é um ato jurídico perfeito, que acarreta para o seu titular o direito de requerer a lavra ou negociar tal direito, fez duas asserções que são positivamente paradoxais. A primeira é a de que a concessão da lavra a quem não fez a pesquisa pressupõe a insubsistência da aprovação do relatório de pesquisa do concorrente que já a tem aprovada. Ora, prossegue a embargante, a aprovação de uma pesquisa o que pressupõe é a sua regularidade, a sua validade e a consequência de gerar direito.

Assim, a concessão de lavra a outra entidade, em área sobre a qual a embargante tinha relatório de pesquisa aprovado, não pressupõe a insubsistência dessa aprovação, pressupõe, sim, que foi violado o direito certo e incontestável do titular da pesquisa aprovada. A segunda asserção é a de que a aprovação da pes-

quisa da embargante fôra conferida por erro de fato. Refere a embargante que essa afirmação fôra feita pelo Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, embora a controvérsia, que lhe fôra feita, versasse sobre o tema seguinte: aquêle que se apresenta como proprietário do solo, depois da pesquisa aprovada, tem preferência para a lavra? Tal erro consistiria na concessão do direito de lavra a quem não fôra o pesquisador, por isso que a pesquisa fôra feita por um técnico do Departamento Nacional de Produção Mineral. Argüi a embargante, entretanto, a impossibilidade da ocorrência de tal erro, porquanto antes da aprovação do relatório da pesquisa realizada pelo antecessor dela embargante, já o Ministério da Agricultura reivindicara a autoria de trabalhos para o descobrimento das jazidas em apreciação, pelo que não poderia ter havido erro naquela aprovação, eis que, quando deferida esta, já existia aquêle dado, como se verifica de certidão ora apresentada com os embargos (fls. 330). Esclarece a embargante que a colaboração com particulares nessa espécie de trabalhos é praxe da Administração e até recomendada em portaria do Ministro da Agricultura, de n.º 701. Isso mesmo foi atestado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, segundo se verifica de certidão junta com os embargos (doc. n.º 8, a fls. 331). De resto, prossegue a embargante, a própria lei autoriza a cooperação entre os engenheiros do D. N. P. M. e os particulares. É o que está expresso no Código de Minas, art. 16, inciso IV, *in verbis*: "O D. N. P. M. fiscalizará a execução dos trabalhos, sendo-lhe facultado nêles intervir a fim de melhor orientar sua marcha." Vê-se, assim, conclui a embargante, que não houve erro de fato na aprovação da pesquisa de CIMIMAR. Finalizando suas alegações, invoca ainda a embargante os argumentos aduzidos pelos votos vencidos dos eminentes Ministros Afrânio Costa e Lafayette de Andrada: aquêle demonstrando de maneira cabal que o ato do Chefe do Governo, tendo por nula ou inconsistente a aprovação da pesquisa feita por *Laudares* e adquirida por ela embargante, feriu frontalmente o art. 26 do Código de Minas, pois a "anulação implícita" se deu sem que houvesse processo administrativo; sem possibilidade de defesa de CIMIMAR

que, ao contrário do que se afirma, não foi ouvida sobre esse ponto, desde que foi pedido o parecer do Consultor Geral, não sobre ele, mas sobre o direito do superficiário; sem que fôsem ouvidos os engenheiros de Laudares, a fim de que se defendessem da pecha de aproveitadores de trabalho alheio; sem se considerar que a própria Administração sabia, antes de aprovar a pesquisa, das alegações de autoria dos trabalhos feitas pelo Dr. Nero Passos e não lhes deu importância e aprovou a pesquisa, pois tinha e tem como lícitos os trabalhos em conexão ou em colaboração; e o Ministro Lafayette de Andrada acompanhando o voto do Ministro Afrânio Costa e concluindo pela remessa da questão ao Governo, para que a êste ficasse livre apreciá-la.

Impugnando os embargos, levanta a assistente, Companhia Cimento Brasileiro, a preliminar de serem êles incabíveis, em face da nova lei reguladora do mandado de segurança (Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951), porque apresentados já sob a sua vigência, embora a decisão embargada haja sido proferida em 28 de novembro de 1951, sendo publicado o acórdão em 2 de julho de 1952. Se fôsem cabíveis os embargos, prossegue a assistente, só poderiam incidir sobre a parte da decisão embargada que ensejou divergência, ou seja sobre a ocorrência de suposto vício no processo administrativo, pela arguída violação do art. 26 do Código de Minas, pois, quanto mais, no que diz respeito à legalidade, em sua essência, do ato impugnado, ocorreu inequívoca unanimidade como resulta das expressas declarações constantes dos dois únicos votos dissidentes. Para impugnar o ato do Ministro da Agricultura pelo suposto vício processual arguído, a embargante já havia descaído do direito de pedir a segurança pelo decurso de prazo superior a 120 dias da ciência do ato impugnado.

De resto a complexidade da matéria de fato, em torno da qual se levanta a mais fundada controvérsia, torna inadequado o uso do remédio excepcional de que lançou mão a impetrante, conforme se pôs em destaque em vários dos votos vencedores. Não ocorreu qualquer vício processual, ou preferência de defesa da impetrante no processo administrativo no qual esta interveio em tôdas as oportunidades, com a maior liberdade, constância e vigilância,

propugnando pelos seus interesses, sem jamais haver conseguido provar realizado a pesquisa da jazida, cuja exploração pleiteia, em detrimento dela assistente, que é a proprietária do solo.

O ilustre Dr. Procurador Geral da República opinou nestes têrmos: “Inconformada com a irresponsível decisão deste egrégio Tribunal, indeferindo, por falta de amparo legal, o seu pedido inicial, a S. A. Cimento, Mineração e Materiais de Construção — Cimimar — apresentou os embargos de fls. 298-312, insistindo nos argumentos já apreciados e desprezados por êste Excelso Pretório, sem nada trazer de novo, que justifique a reforma do ven. acórdão embargado, cujos jurídicos fundamentos estão sintetizados magistralmente na seguinte ementa:

“Mandado de segurança; sua denegação. Revogabilidade de ato administrativo expedido por erro de fato. A concessão da lavra de jazidas é subordinada à efetiva pesquisa destas por parte do concessionário. Os atos administrativos, ao contrário dos atos jurídicos, estão adstritos à indagação dos seus “motivos determinantes”, e desde que se venha a averiguar erro a respeito, são revogáveis.”

Contra o que foi afirmado nos brilhantes votos vencedores da veneranda decisão embargada, insiste a embargante na sua alegação, já detidamente examinada e julgada insubsistente, de que a autorização de lavar lhe cabia por haver sido aprovado o relatório da pesquisa, apresentado por seu antecessor — Carlos Lopes Laudares.

Sustenta a embargante que não tendo sido anulada pelos meios regulares a pesquisa aprovada, não podia o Governo conceder a lavra à Companhia Cimento Brasileiro, como fez. E cita em apoio da sua pretensão os arts. 20 e 26 do Código de Minas e, pretendendo novamente fazer confusão, invoca dois pareceres que emitimos em casos diversos do em apêço e que ela teima em afirmar que eram iguais.

Os trechos daqueles nossos pareceres transcritos, pela embargante, em seus embargos e na petição inicial, bastam, porém, para deixar patente que êles não servem de apoio ao seu argumento, como passamos a demonstrar.

Um dos pareceres foi o que emitimos no mandado de segurança número 1.198,

impetrado por Celmis Bica, invocado às fls. 11, pela embargante.

Dissemos, então, o seguinte:

“Celmis Bica impetrou o presente mandado de segurança para o fim de tornar sem efeito o Decreto número 24.707, de 29-3-1948, pelo qual foi autorizada a Companhia de Cimento Brasileiro a exercer o direito de lavrar em jazidas de que êle se diz proprietário.

.....
A referida Companhia adquiriu de Fábio Salvador Bel o direito de requerer a autorização de lavras, decorrente da aprovação nos termos do inciso IX do art. 16 do Código de Minas, do relatório apresentado por Fábio Salvador Bel, em favor de quem fôra expedido o Decreto n.º 18.501, de 27-4-1945, de autorização de pesquisa de calcário e associados, em uma área de 723.990 ha, encravada no imóvel de Celmis Bica, no lugar denominado Figueira, situado no distrito de Vacaria, do Município e Comarca de São Gabriel no Estado do Rio Grande do Sul.

Por ocasião da expedição do Decreto de autorização de pesquisa, vigorava a Constituição de 1937 que, no seu art. 143, estabelecia:

“As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

Do mesmo parecer cita a embargante os seguintes trechos, às fls. 12, 13 e 201-302:

“que o art. 20 do Código de Minas estabelece que aprovado o relatório de pesquisa, nasce ao pesquisador o direito de pedir a autorização de lavra, resolúvel se não exercido no prazo de um ano”.

.....
“O direito de preferência do proprietário do solo deve ser exercido por ocasião da autorização de pesquisa, pois o direito da lavra decorre da aprovação do relatório do que fizer a pesquisa, não sendo lícito que a preferência fôsse concedida depois da pesquisa feita. Seria o aproveitamento do trabalho alheio, hipótese certamente não prevista na Constituição quando, no § 1.º do art. 153, assegura ao proprietário do solo, preferência para exploração.

Nenhum direito, pois, tem o impetrante, e muito menos líquido e certo, de anular os efeitos do decreto de autoriza-

ção de lavra expedido em favor da Companhia Cimento Brasileiro, com a observância das já citadas disposições constitucionais e legais, pelo que confiamos seja indeferida a segurança impetrada.”

Da leitura atenta e desapassionada dos trechos acima transcritos do nosso citado parecer, ressalta que nos manifestamos em favor do *pesquisador* em concorrência com o proprietário da jazida.

No presente caso, porém, negamos, *baseados nos documentos constantes dos autos*, que a embargante haja feito a pesquisa, pois, fôra a mesma efetuada tão-somente pelo D. N. P. M., por intermédio do engenheiro Nero Passos.

E assim sendo, concluímos que sendo a Cia. Cimento Brasileiro proprietária das terras em que se encontram as jazidas em questão, cabe-lhe o direito de obter a autorização para a lavra, *ex-vi* do disposto no § 1.º do art. 153 da Constituição federal, que dispõe que:

“As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, *assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração*” (Os grifos são nossos).

Isso porque quem fêz a pesquisa foi o Governô, que não pretendia explorar a jazida enquanto que no caso de Celmis Bica a pesquisa foi feita por particular, que pleiteava a concessão da lavra.

No outro parecer, que proferimos nos autos do “interdito proibitório, também fomos coerentes, ao contrário do que o ilustre advogado da embargante pretende fazer crer, pois, nos manifestamos favoravelmente à pretensão da ora embargante contra a ora embargada, então requerente do interdito proibitório, por isso que a embargante se apresentava como beneficiária de um relatório de pesquisa aprovado, pois *ainda não era do nosso conhecimento que a pesquisa não fôra feita pela embargante*.

Provado êsse fato, porém, nestes autos de mandado de segurança, que a pesquisa não fôra feita pela embargante não mais podíamos considerá-la com direito a requerer a autorização de lavra, pois o art. 20 do Código de Minas só ampara o Pesquisador, e não o aproveitador de pesquisa feita por terceiro.

Não há, assim, nenhuma contradição entre o que vimos sustentando nestes autos e os pareceres que emitimos nos dois

outros processos já referidos, contrariamente ao que a embargante, por seu honrado advogado Dr. Gabriel Passos, sempre repisa, sem cabimento algum.

Reportamo-nos, por isso, ao que já demonstramos no parecer de fls. 218 a 236.

Aliás, quando tivéssemos mudado de opinião, nenhuma importância teria para a solução do presente caso, que não nos cabe decidir, sujeito que está ao sábio julgamento deste Excelso Pretório.

Os textos dos arts. 20 e 26 do Código de Minas, invocados pela embargante em favor do seu pretendido direito são os seguintes:

“Art. 20. O pesquisador, uma vez aprovado o relatório, terá um ano para requerer autorização de lavra, e dentro desse prazo negociar o seu direito a essa autorização, na forma desse Código.”

“Art. 26. Antes de decretada a caducidade ou a anulação, os seus motivos serão aduzidos e processados administrativamente, sendo intimada a parte a, dentro de sessenta dias, apresentar contestação. Se a parte não fizer oposição, ou se os motivos por ela oferecidos e postos em prova não ilidirem a imputação e as provas já produzidas, ou que venham a ser produzidas, o Ministro da Agricultura pronunciará a caducidade, em despacho motivado.”

A leitura de ambos, porém, deixa certo que foram citados em vão, pois o art. 20 refere-se exclusivamente ao pesquisador, que a embargante não foi, como fartamente está provado nos autos, e o art. 26 diz respeito apenas à decretação da caducidade ou nulidade da autorização da pesquisa, como ressalta do confronto do seu texto com os dos arts. 24 e 25 do mesmo Código, como muito bem demonstrou a embargada às fls. 358-359, enquanto que, no caso em exame o de que se trata é de nulidade do despacho ministerial que aprovou o relatório de pesquisa, apresentado por quem não a fizera, o que não está previsto no citado art. 26 nem em qualquer outra parte do Código de Minas.

Finalmente, o argumento novo da embargante consiste em alegar que o Governo federal, pelos mesmos órgãos adequados, reconhece a regularidade da pesquisa de Laudares-Cimimar, visto como, em 8 de maio de 1952, data posterior ao venerando acórdão concedeu à Cimimar a lavra de parte da jazida que foi pes-

quisada nas mesmas condições, pelas pessoas, com as mesmas características daquela em que o ilustre Consultor do Ministério encontrou erro de fato.

E cita, então, os recentes Decretos ns. 30.829 e 30.830, publicados no *Diário Oficial* de 12 de maio de 1952, pelos quais Sua Excelência o Senhor Presidente da República “concedeu o direito de lavra nos remanescentes da concessão abocanhada por Cimento Brasileiro e que constituiu o núcleo central e principal da jazida” (fls. número 303).

A essa alegação, porém, apomos a palavra autorizada do eminente Ministro da Agricultura — Doutor João Cleofas, que ao propósito, para desfazer a confusão que a embargante está fazendo, proferiu o seguinte despacho, que, por certidão, está a fls. 381:

“O meu despacho de fls. 10, determinando se prosseguisse no processamento, segundo o parecer do Consultor Jurídico, não envolve qualquer acolhimento a considerações porventura expendidas sobre o caso já examinado pelo Poder Judiciário, porquanto diz respeito objetivamente ao pedido de lavra para a área remanescente dos Decretos de pesquisa ns. 12.942 e 20.730, de, respectivamente, 28 de fevereiro de 1945 e 3 de março de 1946, em relação aos quais não houve contra o pedido nenhuma reclamação ou oposição. Realmente as áreas objeto dos projetos de decretos mandados relacionar pelo nosso despacho de fls. 22 não consistiram motivo de litígio, entre a S. A. Cimento, Mineração e Materiais de Construção “Cimimar” e Cia. Cimento Brasileiro ou outro qualquer interessado. — Por outro lado, da concessão da lavra, ora requerida, à S. A. Cimento, Mineração e Materiais de Construção (Cimimar), não se pode, nem direta nem indiretamente, induzir quebra do princípio firmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal na sentença que originou o Decreto número 29.085, de 4 de janeiro de 1951, que outorgou à Cia. Cimento Brasileiro o direito de lavra da jazida de calcário situada nos municípios de Arroio Grande, Estado do Rio Grande do Sul, pois, no caso presente, tais áreas não foram disputadas por quem quer que seja e muito menos pelo proprietário do solo. — Resolvo, com esses esclarecimentos, ratificar meu despacho constante de fls. 22 deste processo, man-

dando relacionar os projetos de Decreto submetidos à minha consideração pelo Sr. Diretor Geral do Departamento Nacional da Produção Mineral, em 11 de março de 1952, a fim de que sejam levados à eventual assinatura do Exmo. Sr. Presidente da República. Rio, 11 de maio de 1952. — *João Cleofas.*”

A nova concessão, portanto, como esclarece o ilustre Ministro da Agricultura, “não envolve qualquer acolhimento a considerações porventura expendidas sobre caso já examinado pelo Poder Judiciário, porquanto diz respeito objetivamente ao pedido de lavra para a área remanescente dos Decretos de pesquisa ns. 12.942 e 20.730, de respectivamente 28 de fevereiro de 1945 e 3 de março de 1946, em relação aos quais não houve contra o pedido nenhuma reclamação ou oposição”.

Está, assim, desfeita, mais essa confusão que a embargante procura fazer.

A Companhia Cimento Brasileiro impugnando, como assistente da União Federal, os embargos, sustenta não serem eles cabíveis, por se tratar de acórdão proferido em mandado de segurança.

“Já temos, porém, nos manifestado em sentido contrário em vários processos, sendo de salientar que o venerando acórdão embargado é de 28 de novembro de 1951, anterior, portanto, à Lei n.º 1.533 sobre mandados de segurança, que é de 31 de dezembro de 1951.

Em face, pois, do exposto, somos pelo conhecimento dos embargos de fls. 298-312, mas pela sua rejeição.

Distrito Federal, 25 de agosto de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República.”

É o relatório.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — Como se viu do relatório, levantou a embargada assistente várias preliminares. Primeira preliminar:

Consiste a primeira delas no não cabimento dos embargos na espécie, porque opostos na vigência da nova lei reguladora do mandado de segurança, embora a decisão embargada tenha sido proferida antes da publicação desse diploma, que não cuidou de embargos.

Manifestamente improcedente é a arguição. No autorizado ensinamento de

Gabba em seu clássico tratado sobre a retroatividade das leis, é *canon* geralmente admitido pelos escritores, pela legislação e pela jurisprudência, serem os remédios contra a sentença regulados exclusivamente pela norma legal sob cujo império foram proferidos os pronunciamentos judiciais, e destarte um remédio concedido pela lei ao tempo em que foi dada a sentença não pode ser arrebatado retroativamente por lei posterior (*Retroattività delle leggi*, vol. IV, pág. 540).

No mesmo sentido manifesta-se Roubier: “*Il en résulte que les voies de recours ne peuvent être définies que par la loi en vigueur au jour du jugement: aucune voie de recours ne peut résulter d’une loi postérieure, et inversement aucune voie de recours existant contre un jugement ne pourrait être supprimée sans rétroactivité par une loi postérieure*” (*Les conflits de loi dans le temps*, tomo I, § 144).

Não é de ser acolhida a objeção formulada pela assistente de que o direito positivo brasileiro teria tomado posição definida dando o mais largo alcance ao princípio da aplicação imediata e intensiva da lei processual nova, mesmo em matéria de cabimento de recursos, ao incorporar ao vigente Código de Processo Civil, o seu art. 1.047, § 2.º. É inegável que essa regra de direito intertemporal prescreveu que o novo Código regularia a admissibilidade dos recursos. Mas, tratando-se de disposição transitória, limitada, pois, no tempo e aplicável tão-somente aos processos então pendentes e assim sem nenhuma ressonância no caso em apreço. Acentua-se de passagem que tal preceito somente teria cabida no império da Carta Constitucional de 1937, nunca na vigência do atual estatuto político, segundo o qual a lei não prejudicará o direito adquirido.

Não altera a situação a circunstância de haver sido publicada a decisão embargada já no domínio da lei nova, porquanto o julgamento fôra proferido na vigência da lei anterior, sendo irretratável a decisão anunciada pelo Presidente do Tribunal na conformidade do Regimento Interno. Uma vez pronunciada, passa a ser direito adquirido do vencido atacá-la pelos meios legais vigorantes na ocasião. Aliás, o acórdão embargado tem a data de 28 de novembro de 1951 e a lei nova é de 31 de dezembro de 1951.

Segunda preliminar:

Não colhe, por igual, a alegação de que os embargos em aprêço só poderiam ter alcance parcial incidindo apenas sobre a parte da decisão relativa a ocorrência de suposto vício no processo administrativo, por ofensa do art. 26 do Código de Minas. Esse foi o pronunciamento dos dois ilustres juizes, que concederam o *writ* impetrado. Mas a divergência no julgamento não ficou restrita a esses dois votos, pois o atual relator dos embargos, então vogal, não se manifestou sobre o mérito da postulação, limitando-se a mandar as partes para a via comum, nestes termos:

“Senhor Presidente, sem ocultar a minha estranheza ante a possibilidade da ocorrência de erro de fato como este ora arguido, por isso que todos os estudos e pesquisa foram realizados *coram administratiões* pelos órgãos técnicos competentes, sem ocultar a minha estranheza, chego à conclusão de que há, no caso, uma larga controvérsia sobre matéria de fato, dependente de exame e apreciação de provas. Ora, a índole do mandado de segurança não comporta essa decisão. Por isto, é que concluí acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Relator, mas mandando as partes para as vias ordinárias. Não entro na apreciação do direito da impetrante; entendo que este deve ser debatido na via comum.”

Também o eminente Sr. Ministro Luis Gallotti, ao proferir seu douto voto, salientou a existência de controvérsia substancial em matéria de fato, o que não permitiria a solução do litígio pelo mandado de segurança, concluindo por acompanhar o voto do Ministro Relator, ressaltada à impetrante a via ordinária.

No mesmo sentido, pronunciou-se o eminente Ministro Barros Barreto.

Assim, três votos vencedores deixaram de proclamar a legalidade do ato impugnado, ao contrário do voto do eminente Ministro Relator que reconheceu explicitamente a ausência do direito invocado pela impetrante. Em tais condições, a negação desse direito não colheu a unanimidade dos sufrágios dos julgadores, sendo destarte irrestrito o cabimento dos embargos dos quais conheço *in totum*.

Terceira preliminar:

Argüi, outrossim, a assistente, ter agido tardiamente a impetrante para atacar o ato do Ministro da Agricultura que inva-

lidara a aprovação do relatório de pesquisas. A *postulatio*, entretanto, visa, não àquele ato, mas ao ato do Presidente da República que, deixando de outorgar à impetrante a autorização de lavra, pedida no processo n.º 8.103-44 do Ministério da Agricultura, concedeu dita autorização de lavra à Companhia de Cimento Brasileiro, ora assistente. De resto, aquele ato do Ministro da Agricultura, despacho meramente ordenatório se limitara a concordar com o parecer do Consultor Geral da República, *ad hoc*, e a determinar que se procedesse nos termos do mesmo. Ora, a questão submetida à consulta era a de saber a quem caberia o direito de lavar as jazidas de calcário e associados, situadas no distrito e município de Arroio Grande, se a Cimimar, ora embargante, ou se a Companhia de Cimento Brasileiro, ora assistente embargada. E o parecer concluiu pela impossibilidade de se recusar a esta a preferência garantida pelo disposto no art. 153, § 1.º, da Constituição, isto é, preferência para a exploração. Tal exploração, entretanto, só poderia ser realizada mediante autorização de lavra e, na espécie, esta só foi concedida à assistente embargada por decreto de 4 de janeiro de 1951, que é justamente o ato presidencial impugnado. Conseqüentemente, o prazo para a impenração do *writ* há que ser computado a partir da data da publicação daquele decreto, que teve lugar a 5 de janeiro de 1951. E como o requerimento da segurança dera entrada na Secretaria deste Tribunal a 2 de maio do mesmo ano, segue-se, inelutavelmente, ter sido formulado em tempo o pedido.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Mário Guimarães — A decisão embargada foi proferida no dia 28 de novembro de 1951, ainda que publicada somente no dia 2 de julho de 1952. Desde o momento, porém, de proclamado *coram popule*, o resultado da votação, adquiriu o vencido direito ao recurso. A Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, supriu os embargos, em mandado de segurança. Não poderia atingir, para o anular, um direito que já adquirira vida. É a lei em cuja vigência se proferiu a sentença que deve regular a admissibilidade dos recursos. Tal a opinião de Gabba, Mattiolo, Roubier, e outros; entre nós, João

Monteiro, Gusmão, Seabra Fagundes e outros.

O Código de Processo, no art. 1.047, § 2.º, acolheu, na verdade, doutrina diferente — a que manda aplicar a lei antiga apenas para os recursos já interpostos.

Mas o art. 1.047 é disposição de caráter provisório, destinada a vigorar em dado período de transição — o da entrada do novo Código.

Não regulou conflito com leis posteriores, sendo, pois, para suprir a omissão, indispensável o concurso da doutrina, que é no sentido acima indicado. A dúvida que se levanta entre os doutrinadores é sobre o fundamento dessa regra. Para Gabba, esteia-se no direito adquirido. Para Roubier, *Conflit des lois*, n.º 144, a divergência, mais de palavras, não altera a fixidez da conclusão.

Conheço, pois, dos embargos, e amplamente, pois que não vi, na conclusão dos votos vencidos, restrições que devam limitar o seu exame.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, rejeito a preliminar. A princípio, me inclinei por essa inteligência do art. 1.047. Posteriormente, porém, verifiquei que tal disposição era transitória, isto é, atendia apenas aos casos de direito intertemporal.

Releva notar que o Supremo Tribunal tem julgado diversas vezes casos semelhantes e admitido os embargos, mesmo opostos depois da vigência da Lei n.º 1.533, desde que a decisão embargada fôsse a ela anterior.

Assim, conheço dos embargos.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, é com pesar que divirjo dos eminentes colegas. Aliás, sobre o assunto já tive a honra de me empenhar em controvérsia com o eminente Sr. Ministro Luís Gallotti, de cuja respeitável opinião dissinto. O direito positivo brasileiro aceitou uma regra que devemos atender de preferência ao princípio geral enunciado pela *communis opinio*. Sem dúvida, a lição dos maiores autores do assunto, citadas pelo eminente Sr. Ministro Relator e pelo eminente Sr. Ministro Mário Guimarães — Gabba, Roubier e os mais autorizados doutores indígenas — é nesse sen-

tido. Trata-se, segundo Gabba, de exceção ao princípio da *chamada* retroatividade da lei processual. A exceção é imposta por motivos vários e sobre os quais, aliás, os próprios autores citados discordam.

Em todo caso, o problema estava assim delineado quando veio o Código de Processo Civil e, em disposição transitória, mas, nem por isso, destituída de valor de modelo, adotou outro sistema. A data não é mais a da sentença, mas a do recurso. É exato que Seabra Fagundes procura explicar a origem da regra por motivos de ordem prática, mas pouco importa a razão de ser da regra ou o motivo de sua aceitação. O que é verdade é que existe uma regra de direito positivo brasileiro contrário à *communis opinio*.

Data venia, entre o princípio geral e o do direito nacional, prefiro este último, aceitando a inculca de Coviello.

Quanto às demais preliminares, concordo com os eminentes colegas.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — Quanto ao mérito, ressalta a assistente embargada a inadequação do mandado de segurança para a defesa do pretendido direito da embargada, dada a complexidade e a incerteza relativas à *questio facti*.

Nesse sentido foi o pronunciamento que, sem haver lido os autos, proferi, ao julgar este Tribunal o impetrado *writ*, conforme já acentuei. O estudo acurado do processo, entretanto, levou-me à convicção de que tal complexidade é mais aparente que real. Mas, mesmo sem ter feito tal exame das peças instrutivas do processo, fizera eu sentir naquela oportunidade a minha estranheza ante a possibilidade da ocorrência de um erro de fato como o que era argüido, por isto que todos os estudos e pesquisas foram realizados *co-ram administratione* pelos órgãos técnicos competentes.

Em verdade, toda a controvérsia existente nos autos gira em torno da ocorrência do erro de fato em que teria incidido o Governo federal ao conferir à embargante o direito de requerer a autorização da lavra, isto é, ao aprovar o relatório por ela apresentado, sob a responsabilidade de profissional legalmente habilitado ao exercício da engenharia de minas, com

dados informativos que possibilitassem o Governo a formar juízo seguro sobre a reserva mineral da jazida, qualidade do minério e possibilidade de lavra, nomeadamente: a) situação, vias de acesso e comunicação; b) planta topográfica da área pesquisada, na qual figurassem as exposições naturais de minério e as que fossem descobertas pela pesquisa; c) perfis geológico-estruturais; d) descrição detalhada da jazida; e) quadro demonstrativo da quantidade e da qualidade do minério; f) resultado dos ensaios de beneficiamento; g) demonstração da possibilidade de lavra.

Esse argüido erro de fato teria consistido, conforme afirmou em seu brilhante voto o ilustre Ministro Relator do acórdão embargado “em que, ao contrário do que inculcara a impetrante, a pesquisa da jazida não fôra levada a efeito por engenheiro do seu antecessor, mas por engenheiro expedido pelo próprio Departamento Nacional de Produção Mineral, cujo relatório fôra copiado pelo engenheiro de Laudares” (fls. 268).

Mas, a embargante instruiu os embarcos com documentos novos, dos quais se infere, sem nenhum esforço, haver o seu antecessor Laudares despendido vultosa quantia na pesquisa das jazidas de calcário em aprêço e no levantamento topográfico da área em que as mesmas estão situadas; ter sido controvertida no processo administrativo a ocorrência de colaboração autorizada entre o Departamento Nacional da Produção Mineral e o antecessor da embargante, para a pesquisa das jazidas de que tratam os autos; ter sido reivindicada pelo Ministério da Agricultura, *antes da aprovação do relatório de Laudares*, antecessor da embargante, a autoria das pesquisas feitas pelo engenheiro Nero Passos (doc. de fls. 330); que tais pesquisas tinham em mira contribuir para o conhecimento das reservas de matérias-primas para fabricação de cimento no Estado do Rio Grande do Sul; que a garantia assegurada ao proprietário do solo pelo art. 133, § 1.º, da Constituição, já encontrara o antecessor da embargante amparado por decreto de autorização de pesquisa, devidamente transcrito no livro próprio do D. N. P. M., que é ato jurídico perfeito e como tal, por sua vez, garantido pelo § 3.º do art. 141 da mesma Constituição.

Ora, se está provado pela certidão autêntica de fls. 330 destes autos passada pelo Ministério da Agricultura, que, conforme consta da informação prestada pelo D. N. P. M., o Ministério reivindicara a autoria das pesquisas feitas pelo engenheiro Nero Passos, *antes da aprovação do relatório da pesquisa realizada por Carlos Lopes Laudares*, antecessor da embargante, cai por terra fragorosamente o argüido erro de fato em que teria incidido o Governo federal ao aprovar o mencionado relatório de pesquisa feita pelo antecessor da embargante, aprovação essa que, nos termos do art. 19, § 2.º, do Código de Minas, importou em declaração oficial de que a jazida estava convenientemente pesquisada, o que assegurava ao pesquisador o direito de requerer a autorização de lavra ou negociar esse mesmo direito, conforme preceito contido no art. 20 desse mencionado diploma.

Não houve, conseqüentemente, nenhum erro de fato, por parte do Governo federal, ao conceder ao antecessor da impetrante o direito de requerer a autorização de lavra, por êle cedido àquela, autorização essa que *ex-vi* do disposto no art. 28 do citado Código de Minas teria que perdurar enquanto a lavra fôsse mantida em franca atividade.

Mas, ainda que provado que a Administração federal desconhecesse que o seu preposto Nero Passos reivindicava a autoria dos trabalhos de pesquisa, tal circunstância nunca poderia servir de fundamento para anular o direito à autorização da lavra conferida ao antecessor da embargante, *porque a qualidade de pesquisador não é exigida pela lei para a outorga dessa autorização*. Em tal hipótese, é necessário apenas que o requerente prove ser de nacionalidade brasileira, conforme está expresso no § 3.º do art. 29 do Código de Minas.

Destarte, a argüida inexistência de pesquisa própria, por parte do antecessor da embargante, jamais justificaria a outorga de preferência para autorização de lavra à assistente-embargada, na qualidade de superficiária. Fazendo-a, violou a Administração pública o direito adquirido da embargante à concessão de lavra, com ofensa do § 3.º do art. 141 da Constituição. De resto, ao adquirir a assistente-embargada a propriedade do solo, já o vendedor decaíra do direito de preferên-

cia à lavra da jazida localizada em sua propriedade, e assim não poderia transferir tal direito à mesma assistente embargada.

Acentue-se ainda que após a declaração oficial de que a jazida estava convenientemente pesquisada, a autorização de lavra só poderia ser recusada nos termos do art. 36 do Código de Minas, isto é, se a lavra fôsse considerada prejudicial ao bem público ou compromettesse interesses que superassem a utilidade da exploração industrial a juízo do Governô.

Por derradeiro, se falho fôsse todo êsse raciocínio, se lícito fôra à Administração decretar na espécie em aprêço a nulidade da autorização de pesquisa, sômente poderia ela fazê-lo na forma prescrita pelo Código de Minas, isto é, cabia-lhe intimar a ora embargante para, *dentro de sessenta dias*, apresentar contestação. Tal formalidade não foi satisfeita, impossibilitada ficando destarte a ora embargante de demonstrar administrativamente a liquidez de seu direito. Sólidas razões poderia então invocar em seu prol, entre as quais não seria de desprezar a arguição de caducidade do direito de preferência do superficiário, por não manifestado *opportune tempore*, conforme já decidiu êste Supremo Tribunal no mandado de segurança número 1.198, do qual foi relator o eminente Ministro Edgar Costa, que acolheu em seu voto o parecer do ilustre Dr. Procurador Geral da República, no sentido de que o direito de preferência do proprietário do solo deve ser exercido por ocasião da autorização de pesquisa.

Em face do exposto, recebo os embargos para conceder a impetrada segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Revisor) — No mérito, a questão é a seguinte: pelo Decreto n.º 13.599, de 13 de março de 1946, foi o engenheiro Carlos Lopes Laudares autorizado a pesquisar calcário nos lugares denominados Arroio do Parapo ou Palma e Sanga Chasqueiro, no Estado do Rio Grande do Sul. Apresentado o relatório, teve êste aprovação, por ato do Ministro da Agricultura, publicado no *Diário Oficial* de 16 de junho de 1946. Laudares, usando da prerrogativa que lhe conferia o art. 20 do Código de Minas, cedeu os seus direitos à ora impetrante

— S. A. de Cimento, Mineração e Materiais de Construção — Cimimar.

O Governô da União, porém, pelo Decreto n.º 29.085, de 4 de janeiro de 1951, outorgou o direito de mineração sôbre o aludido local à Companhia Cimento Brasileiro, revogando, por essa forma, a autorização anterior. Poderia fazê-lo?

Em regra, as autorizações administrativas são de natureza revogáveis. Mas o Código de Minas, deu a essas autorizações efeitos singulares: o art. 19 estatui: “a aprovação do relatório importa declaração oficial de que a jazida é convenientemente pesquisada”. O art. 20 declara que, dentro do prazo de um ano, poderá o pesquisador “negociar o seu direito” à autorização da lavra.

O Código de Minas, portanto, reconhece a existência de um direito em favor daquele que teve o seu relatório aprovado — o direito à concessão da lavra. Na verdade, é já de si o direito à exploração, pois que, para obtê-la, não tem senão o requerente que praticar um ato, que está em seu puro arbítrio — requerê-la. Nem poderia o Executivo indeferir a concessão, preenchidos que estejam os requisitos da primeira parte do processo. O art. 21 fixa o prazo de duração dêsse direito: “Findo o prazo do artigo anterior, sem que o pesquisador ou o seu sucessor por título legítimo haja requerido autorização da lavra, caducará, *ipso facto*, o seu direito podendo o Governô outorgar a autorização da lavra a terceiro que a requerer, satisfeitas as demais exigências dêsste Código.”

Os arts. 24 e 26 regulam dispositivos; parece-me fora de dúvida, que, aprovado o relatório, não poderia o Governô revogar a autorização pôsto lhe fôsse lícito, administrativamente declará-la caduca ou anulá-la, nos termos do art. 26. É o ensinamento de Bielsa: *Ciertos actos constitutivos de derecho, como las aprobaciones son irrevocables. Al aprobar, la autoridad administrativa pierde la facultad de rever la decisión, y entonces ni aun por razones de legitimidad puede revocar tal decisión. Si hay razon de invalidez el acto será extinguido por la anulacion que dicte el organo jurisdiccional competente*” (v. *Derecho Administrativo*, vol. 1.º, pág. 264).

O Governô, todavia, não revogou. Há distinguir entre revogação ou anulação.

A revogação é ato de arbítrio, com base no julgamento da oportunidade ou conveniência. A anulação é reconhecimento de vícios que o invalidam.

Não podia revogar o seu ato. Podia, porém, declará-lo nulo. O art. 26 prescrevia até o processo adequado. Se observaram, então, tôdas as determinações da lei, se foi assegurada ou não ampla defesa, é questão que não podemos examinar através de mandado de segurança. Alegou-se, pela União, que nenhuma pesquisa havia realizado o requerente. O seu relatório limitara-se a copiar relatório de outro engenheiro, pago pela própria União. Ela aprovava, assim, induzida por erro de fato, que vicia quaisquer atos jurídicos. Não vejo meios, nestes autos, de arredar essa dúvida. Rejeito, por isso, os embargos, ressaltando aos interessados as vias ordinárias.

voto

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, peço a paciência do Tribunal para ler o voto que proferi quando do julgamento do mandado de segurança:

“Sr. Presidente, a Carlos Lopes Laudares em 1946 pelo Decreto n.º 20.729, de 13 de março, foi concedida autorização para pesquisar calcário em certas regiões do Estado do Rio Grande do Sul. O relatório do pesquisador foi aprovado pelo Ministro da Agricultura em 18 de janeiro de 1946.

“Em 21 de janeiro de 1947 foi averbada, no Departamento Nacional da Produção Mineral, a cessão à impetrante do seu direito de pesquisar.

“Em 4 de novembro de 1948 a Cia. Cimento Brasileiro comprovava ser proprietária do solo, por escritura dessa data.

“Anteriormente, a Cia. Cimento Brasileiro já havia obtido concessão para pesquisar calcários em região vizinha.

“Baseado em parecer do Consultor Geral da República *ad-hoc* anulou o Sr. Presidente da República sumariamente a autorização para pesquisa, porque não teria efetivado pesquisa alguma, valendo-se de trabalho realizado pelo próprio Governo.

“Concedo a segurança, porque de plano foi a anulação decretada pelo Governo, quando pelo art. 26 do Código de Minas, deveria ter sido processada com audiência da parte, especialmente convocada para defender-se e produzir provas.

“Não vale o argumento de que o engenheiro do Ministério da Agricultura fôra o autor do relatório porque suas conclusões coincidiram com as do engenheiro que esteve presente aos trabalhos, representando o pesquisador impetrante.

“Tratando-se de matéria técnica, não seria de exigir-se uma fundamentação diferente, desde que os princípios científicos impunham o mesmo processo e as mesmas conclusões.

“A coincidência das conclusões é uma questão de ordem técnica; é impossível que ambos êsses engenheiros, ante o que se deparou nos trabalhos, tivessem chegado ao andado por caminhos diferentes, se estavam trabalhando em conjunto. E o resultado era aquêlo. Nada impedia que a conclusão fôsse a mesma.

“Não é possível permitir à Administração pública, anular sumariamente, sem forma, sem figura de processo, atos seus, com apoio no Código de Minas e que já haviam produzido efeitos, em virtude dos quais avultados capitais foram invertidos.

“A caducidade ou anulação não é negada ao Governo, mas, sob a forma regular prescrita no art. 26 do Código de Minas.

“Nestas condições e para êsse efeito, concedo a segurança.”

O Tribunal ouviu do debate, e do claro voto do eminente Ministro Rocha Lagoa que até mesmo êste suposto aproveitamento de serviços do engenheiro da União não passou, no fundo, de um trabalho concomitante com o do engenheiro indicado pela companhia. O eminente Sr. Relator leu documento neste sentido e o próprio Governo, ao aprovar o relatório, estava ciente da concomitância dos trabalhos. Parece-me que foi isso o que o Sr. Ministro Relator informou.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Ele reivindicou a autoria das pesquisas antes da concessão.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — De sorte que tudo indica, no processo, a verdade da afirmação de que a companhia realizou uma pesquisa, embora simultaneamente com a efetuada por perito do Governo. Quer dizer: o Governo nem ao menos se podia valer, para a anulação, da circunstância de que o trabalho fôra desempenhado por um engenheiro estipendiado pelo Estado.

Entretanto, Sr. Presidente, a parte principal do meu voto é a seguinte: o art.

26 do Código de Minas é expresso. Nos casos de caducidade, à decretação desta deve preceder audiência da parte, no prazo de 60 dias.

É inútil procurar mostrar que não houve, própria e, uma anulação. O ato é expresso e o que se vê no processo é que houve a anulação sem que tivesse sido ouvida a parte interessada dentro dos 60 dias, conforme prescreve expressamente o Código de Minas.

Reforçado pelos documentos que vieram posteriormente aos autos e pelo voto do eminente Ministro Relator dos embargos, mantenho meu voto, recebendo os embargos.

VOTO

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Sr. Presidente, quando foi do primeiro julgamento sobre o presente mandado de segurança, lembro-me de que, certa altura, fui interpelado, como relator, pelo eminente Ministro Orosimbo Nonato. Impressionado com o voto que acabara de proferir o eminente Ministro Lafayette de Andrada, S. Exa. queria saber se, realmente, não fôra ouvida a impetrante antes de ser declarado nulo o ato que aprovara o seu relatório de pesquisa. E eu respondi categoricamente, que sim, que havia sido ouvida por mais de uma vez. Tivera ela oportunidade de debater longamente o caso. A um outro pedido de explicação, confirmei a assertiva.

Posteriormente, chegaram-me sussurros de que eu havia dado uma informação falsa.

O Sr. *Orosimbo Nonato* — Ninguém pode atribuir a V. Exa. o ter dado uma informação falsa. Quando muito, ela podia ser inexata.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Mas foi o que disseram, e o que continuam dizendo os que não sabem perder. Esses sussurros à boca pequena me chegaram aos ouvidos. Dizia-se que eu havia falseado a informação a V. Exa.

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* — Ninguém tem o direito de atribuir isso a V. Exa.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Mas atribuíram.

De modo que devo começar meu voto repelindo semelhante assacadiha: a impetrante foi ouvida, fêz-se e tornou a ser ouvida, debatendo longa e exaustivamente essa questão de nulidade da aprovação

do seu relatório. Depois de impugnado o parecer do Consultor Geral *ad-hoc*, entrou com sua defesa perante o Ministro. Posteriormente ao despacho do Ministro, pediu reconsideração, entrando de novo no exame da questão; defendeu-se amplamente e após isso, não logrando êxito no seu pedido de reconsideração, ainda enviou um telegrama ao Sr. Presidente da República, sustentando o seu reduto, isto é, que o engenheiro do cedente Laudares trabalhara em conexão com o engenheiro Melo Passos, do Ministério da Agricultura.

Não atendi, no meu voto aos argumentos da impetrante, porquanto do relatório apresentado pelo Eng. Melo Passos não constava, absolutamente, o nome de qualquer outro engenheiro. Se tivesse realmente havido essa conexão ou colaboração, é claro que o engenheiro oficial não teria deixado de consignar semelhante fato, dado o relêvo de suas conseqüências.

Ainda mais: havia, dentro dos autos, confissão do engenheiro de Laudares no sentido de que se servira do relatório oficial de que o seu relatório fôra uma cópia. A confissão foi feita em ambages, de modo que julguei procedente a defesa formulada pela impetrante, quando foi suscitada a questão de nulidade da aprovação oficial do relatório de Laudares.

Ocorre mais o seguinte: não cedi ao voto do eminente Ministro Afrânio Costa, como não cedi ao do eminente Ministro Lafayette de Andrada, porque o art. 26 do Código de Minas, como o art. 38, não cuida senão de caducidade de autorização para a lavra, de modo que o caso vertente não estaria incidindo nesses artigos, mas na regra geral de anulação dos atos administrativos em que não há o prazo de 60 dias para a contestação, e pôsto que, no caso concreto, a impetrante, embora não especialmente intimada, teve ampla oportunidade de defesa, de que se utilizou exaurientemente, quer depois do parecer do Sr. Consultor *ad-hoc*, quer depois do despacho do Ministro.

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* — Mas ela devia ser intimada, com o prazo de 60 dias.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Seria demasiado formalismo exigir o prazo de 60 dias, admitindo-se que fôsse necessário no caso, quando ela compareceu espontaneamente. A que título tinha a im-

petrante de ser intimada, quando foi a primeira a comparecer para defender-se? Seria uma intimação ociosa.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — A citação, com o prazo de 60 dias, é anterior à anulação. Houve manifestação e pedido de reconsideração posteriormente à anulação.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Não se tratava de anulação de autorização de pesquisa, mas de anulação da aprovação do relatório.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — A lei é expressa.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Quero admitir que, por analogia, se aplique o invocado artigo do Código de Minas. Mas por que fetichismo formalístico se haveria de intimar a impetrante para se defender dentro de 60 dias, quando ela espontaneamente se apresentara desde logo para se defender ou contestar?

Mas, Sr. Presidente, acontece o seguinte: está ocorrendo, no caso presente, uma dessas coisas incríveis da Administração pública no Brasil: a variabilidade de dados oficiais, ainda mesmo quando se trate de informações prestadas ao Supremo Tribunal Federal. Basta que haja uma mudança de Governo, e os informes administrativos passam a diversificar.

Quando foi do primeiro julgamento, a Administração juntou aos autos tudo quanto parecia útil ao seu ponto de vista, afirmando e reafirmando o seu “erro de fato”. O ilustre Dr. Procurador Geral da República, representante do Poder Executivo perante este Tribunal, vem e afirma categoricamente o erro de fato. Pois bem, agora aparece nos autos uma certidão oficial, do Ministério da Agricultura, desmentindo as informações anteriores, desmentindo o ilustre Dr. Procurador Geral da República e dizendo categoricamente que, muito antes da aprovação do relatório, já a Administração reivindicara a feita exclusiva da pesquisa.

Diz o eminente Ministro Revisor que não liga a menor importância a esse caso.

O Sr. Ministro Mário Guimarães (Revisor) — Perdão. Eu não disse, absolutamente, que não ligo a menor importância a esse caso. Não ligo a menor importância, isto sim, ao fato de um engenheiro ter copiado de outro o relatório ou peças dele.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Tôda a questão gira em torno disso. É o ponto nodal da questão.

Proclama-se, com tôda razão, que a pesquisa é que dá direito à lavra. Em artigo expresso do Código de Minas se diz que o direito à lavra está condicionado à realização da pesquisa.

O § 3.º do art. 29, a que se referiu o eminente Ministro Relator, não diz com o caso vertente, porque, na hipótese atual, a autorização da lavra é pleiteada a título de realização da pesquisa e o que se afirma, em réplica, é que a pesquisa não foi realizada pela impetrante.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Isso eu acho muito duvidoso.

A impetrante juntou certidão dizendo que, desde 1918, ela realizava pesquisas, mas outra certidão contesta o fato. Por isso mandei as partes para as vias ordinárias.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — A impetrante afirma que a pesquisa foi feita pelo engenheiro de Laudares, de quem é cessionária. Mas esse engenheiro não teria feito mais do que copiar ou *parasitar* o relatório oficial. Este é um ponto essencial, a que V. Exa., no entanto, não dá importância.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Não dou importância à originalidade da redação, mas, sim, ao trabalho de pesquisa, se foi feito por *a* ou *b*. Isso é que é importantíssimo. Quem fez o trabalho literário, quem datilografou foi — se V. Exa. quiser — isso é questão secundária.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Os autos demonstram que a pesquisa foi feita pelo engenheiro oficial, limitando-se o engenheiro de Laudares, como ele próprio confessa, a copiar, a decalcar o relatório do engenheiro oficial. Por isso, não teria direito à lavra.

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Que vem a ser a pesquisa decalcada? É o trabalho de redigir o relatório ou de ir ao campo e verificar a existência do mineral? Pois bem, este último trabalho é importantíssimo e há dúvida sobre quem o fez. A matéria se esclarecerá nas vias ordinárias. O trabalho de escrever o relatório, este eu o acho secundário. Distingo as duas coisas: a pesquisa em si e a narração da pesquisa.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — A pesquisa foi feita pelo engenheiro Melo

Passos, não há dúvida. Foi êle quem fez os estudos, as sondagens. Exclusivamente em virtude dos trabalhos dêsse engenheiro oficial é que se realizou a pesquisa.

O que se alegou foi que o Governô ignora a que o relatório do engenheiro de Laudares, *estranho à pesquisa*, era reprodução literal, cópia servil do relatório do engenheiro do Ministério da Agricultura. Mas quando do primeiro julgamento, Agora, não. Vem o Governô e se desmente a si mesmo, informando, com tôdas as letras, que, ao aprovar o relatório da impetrante, já sabia que era um decalque, tanto assim que já reivindicava o seu direito contra a pretensão da impetrante e da sua adversária.

Afirma que não houve êrro nenhum, tendo aprovado o relatório da impetrante com pleno conhecimento de causa.

Assim, é o próprio Governô que deserta a arena, ensarilhando as armas.

Volto atrás no meu voto anterior e recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Pediria ao eminente Ministro Relator me informasse de quem é a certidão que declara que o Ministro reivindicara a autoria da pesquisa antes da aprovação do relatório.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — Está a fls. 330 e diz o seguinte:

“Cumprimento ao despacho exarado no requerimento de S. A. Cimento Mineração e Materiais de Construção “Cimimar”, DNPM 761-52, pede se certifique: Se a reivindicação de autoria de pesquisa feita pelo engenheiro do Ministério foi anterior ou posterior à aprovação do relatório da pesquisa de Carlos Lopes Laudares. Certifico que conforme consta da informação prestada pelo D. N. P. M. “o Ministério reivindicou a autoria das pesquisas feitas pelo engenheiro Melo Passos antes da aprovação do relatório, como se verifica do próprio parecer do mencionado engenheiro quando, em 1.º de junho de 1946 opinou sobre o relatório de pesquisas apresentado, dizia: “Os dados constantes do presente Relatório concordam com os por nós obtidos nos exaustivos trabalhos da pesquisa que realizamos de agosto de 1945 a abril de 1946 nas jazidas em apreciação.” Por ser verdade, eu Nadyr Martins, Escrevente-Datilógrafo “21” passei a presente certidão que, de-

pois de lida e achada conforme, vai por mim assinada e visada pelo Chefe da Seção de Administração, o Oficial Administrativo, classe J, Manoelita Paim de Abreu e Silva.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 1952. — Nadyr Martins.”

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O pedido de certidão foi deferido por um Diretor.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O documento está incidindo em êrro. Apesar de a autoridade reivindicar a autoria, aprova o relatório.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — Aprovou conscientemente. Sabia que a pesquisa fôra feita.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Sr. Presidente, li, atentamente, os brilhantes memoriais dos ilustres advogados da embargante e da embargada e firmei a minha convicção no sentido de manter meu voto anterior, rejeitando os embargos, sem negar o direito da embargante, mas por me parecer que a controvérsia, pela complexidade que envolve, em matéria de fato, deve ter deslinde pela via ordinária.

Ouvi, entretanto, um argumento do eminente Ministro Relator e agora corroborado pelo eminente Ministro Nelson Hungria, que me impressionou: a própria autoridade coatora teria retificado sua posição.

Mas eu pergunto, Sr. Presidente — e por isso pedi o esclarecimento ao nobre Relator — de quem é o ato? — Do Presidente da República. De quem é a aprovação do relatório? — Do Ministro da Agricultura. É possível esta certidão deferida por um Diretor que, com a sua omissão, poderia até haver concorrido para o êrro do Ministro, ter o ato dêste e o ato do Presidente da República como retificado?

Note-se que não estou acusando. Formulo apenas a hipótese, para se ver que a certidão não torna líquida e certa a situação pretendida pela Impetrante.

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — O Presidente e o Ministro não fornecem certidões.

O Sr. Ministro Luis Gallotti — Mas podem deferi-las. O que não é possível é ter o ato dêles como modificado pela certidão apenas por uma autoridade subalterna. Fui Procurador da República e muitas vêzes recebi para defesa da União

informações que eram fornecidas pelos próprios interessados que contra ela agiam em juízo.

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* (Relator) — A certidão se reporta ao próprio relatório do Eng. Melo Passos que, em 1946, já reivindicava para o Ministério a autoridade da pesquisa.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* — Isso tudo não exclui a possibilidade do erro da autoridade que praticou o ato. O que estamos julgando não é o ato do Diretor que deferiu a certidão. Na via ordinária é que os fatos poderão ficar devidamente esclarecidos.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Não houve erro de fato, mas erro de direito.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* — O erro no caso tem como suporte a alegação de um fato: não ter sido feita a pesquisa pelo engenheiro antecessor da impetrante. Se se trouxesse prova de que não houve erro da autoridade que aprovou o relatório, melhoraria a situação da impetrante. Mas tal prova não foi trazida.

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* — Perdoe que interrompa V. Exa. para o seguinte aparte: pediria a V. Exa. que me indicasse, no Código de Minas, o artigo que exige originalidade da pesquisa para obtenção do direito; ao contrário, está expresso que, quando não é pesquisador, só se exige uma condição: ser o concessionário brasileiro.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* — No sistema do Código é fora de dúvida que para o pesquisador o direito à lavra decorre da realização da pesquisa.

Sr. Presidente, eu não queria me alongar. Entretanto, a isso me forçaram os apartes com que me honraram os eminentes colegas.

Mantenho, *data venia*, o meu voto, rejeitando os embargos.

voto

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, não se trata de anulação ou caducidade de autorização de pesquisa para se observar o disposto no art. 26 do Código de Minas. A pesquisa já havia chegado ao seu termo, quer feita pelo engenheiro Melo Passos, quer pelo engenheiro de Laudares. Isso não cumpre discutir. A pesquisa estava concluída.

O antecessor da embargante oferecera seu relatório, que foi aprovado pelo Mi-

nistro; dêsse relatório decorreria o direito subjetivo à obtenção da lavra. Acontece, porém, que o *Ministro da Agricultura*, verificando o erro em que incorrera, revogou o ato que praticara, anulando a aprovação do relatório.

Resta saber se esta aprovação ou revogação foi ilegal ou ilegalmente adotada.

A matéria, entretanto, sendo sobremodo controvertida está ligada a indagação de fatos que não podem ser apurados no processo sumário do mandado de segurança.

Rejeito os embargos.

voto

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Sr. Presidente, não tomei parte no anterior julgamento, mas apreendi a hipótese através dos votos dos eminentes Ministros Relator e Revisor e das elucidações constantes dos demais votos.

Não tenho a menor dúvida em acompanhar o pronunciamento do eminente Ministro Revisor, de acórd, ainda, com a matéria aduzida no esclarecido voto do Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.

Trata-se de demonstrar, através de um pedido de mandado de segurança, se determinado ato administrativo que anulara a aprovação de relatório à vista do qual seria concedida a lavra, está eivado de nulidade.

A matéria é da maior complexidade, de tal modo que o pedido foi discutido originariamente e está sendo amplamente debatido em grau de embargos.

As opiniões dos eminentes Ministros não se conduzem para uma solução comum.

Trata-se de matéria de prova, cuida-se de averiguar a autenticidade, o valor de certo documento, que se diz que desvia a questão para outro ângulo.

Ora, em mandado de segurança, desde que é postulado o pedido, só vale como elemento informativo, aquilo que a autoridade coatora remete ao Tribunal. Não podemos, portanto, nem sequer repousar nosso pensamento, nossa decisão, nosso raciocínio sobre um documento que não traz aprovação da autoridade coatora, a ponto de um dos Ministros mudar de voto, em sentido diametralmente oposto.

O Sr. *Ministro Nelson Hungria* — Mudei de voto, em face de documento novo,

incontestável, que não foi contestado pelo Dr. Procurador Geral da República.

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — Permite V. Exa. É um documento novo que não traz a chancela, a aprovação da autoridade coatora. Essa nem tem defesa no caso.

Em suma, trata-se de mandado de segurança, onde a matéria de fato não pode ser examinada.

Assim, acompanho o voto do Sr. *Ministro Revisor*.

voto

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* — Sr. Presidente, pedi vista dos autos quando do julgamento do mandado de segurança e os examinei profundamente, com o maior cuidado, chegando à conclusão de que devia deferi-lo.

A discussão ora levada a efeito não me convenceu de que deva alterar esse voto no qual sustentei que o pesquisador tem direito à lavra, como prêmio pelo seu serviço.

Recebo os embargos coerente com o voto que proferi anteriormente.

voto

O Sr. *Ministro Orosimbo Nonato* — Sr. Presidente, ao que penso, os votos dos eminentes Srs. *Ministros Nelson Hungria, Rocha Lagoa, Afrânio Costa e Lafayette de Andrada*, que recebem os embargos, não guardam teor uniforme. Enquanto que os eminentes Srs. *Ministros Rocha Lagoa e Nelson Hungria* outorgam o *writ* absolutamente anulando, *ex-ratione*, o ato do Governo, considerando-o ofensor do direito líquido e certo dos embargantes, os eminentes Srs. *Ministros Afrânio Costa e Lafayette* apenas o concedem para que na instância administrativa se abra espaço para que a parte se defenda das acusações que contra ela se levantaram, isto é, a de ser falso pesquisador, e a de ser logreiro, aproveitador de trabalhos alheios.

Parece-me que os votos não concordam, assim, inteiramente. Enquanto uns outorgam a segurança de modo completo, outros só o fazem em parte e para efeito relativamente restrito.

A hipótese já foi versada amplamente no Tribunal. As razões de direito desdobradas pelas partes são realmente aliantes da atenção dos julgadores e abrem margem a larga discussão.

Em primeiro lugar haveria a tese de não poder a Administração revogar os próprios atos, se estes criam direitos subjetivos. Aceita a tese, o ato seria ineficaz, porque necessitaria a Administração de pleitear, perante o Poder Judiciário, a anulação do próprio ato. A questão se prende à tese da revogabilidade ou irrevogabilidade do ato administrativo. Enquanto uns entendem ser essencial à atividade da Administração a possibilidade de revogar os próprios atos, outros concluem que, quando o ato suscita situações jurídicas perfeitas, a revogação não se pode dar sem ser pelas vias judiciais.

O eminente *Ministro Mário Guimarães* distinguiu muito bem entre a revogação e a anulação do ato, de acordo com *Arnaldo de Vales*. A revogação arbitrária é vedada, mas a anulação por motivo jurídico é permitida e essa anulação é submetida, afinal, à chancela judicial.

Segundo a lição de *Velasco* pode a Administração revogar seus atos, quando existe erro de fato e de direito. A distinção estabelecida, em parecer, pelo eminente *Sampaio Dória*, não tem razão de ser, *data venia*. Não se trata de saber se o ato é revogado pelo erro da parte ou se é revogado pelo erro da Administração. Na hipótese, a Administração alegou um erro: de transmitir *Laudares* à empresa um direito que ele não tinha, o de pesquisador. Este é o ponto alto da questão, porque, de acordo com o eminente Sr. *Ministro Rocha Lagoa*, provada a pesquisa, durante o prazo legal, o direito de lavra é do pesquisador. Provado que *Laudares* é pesquisador o direito da embargante é perfeito.

Esta é a questão, a meu ver toda dos autos.

O documento trazido nos embargos, a meu ver, não é terminativo. *Data venia* dos que pensam de modo contrário a matéria é de fato. O documento pode ser interpretado como demonstrativo de erro da Administração, esta, porém, não se faz através de uma pessoa, ao contrário, ela se faz por múltiplas pessoas. A certidão apresentada, porém, não nos diz em que constitui a reivindicação a que ele se refere.

O sentido do documento, assim se negreja de dúvidas, ao contrário do que pensam os eminentes Srs. *Ministros Nelson Hungria e Rocha Lagoa*.

Mas, a meu ver, a desaprovação do relatório origina a consequência necessária da desautorização da lavra da mina. Foi para este efeito, foi para se tirar o direito de explorar a mina, que se desaprovou o relatório, o que implica na ocorrência da situação prevista no art. 26 do Código de Minas.

Nestas condições, *data venia*, recebo os embargos em parte, para que se abra, na esfera administrativa, ensejo a que a parte, dentro de 60 dias, se defenda, sem alteração do *statu quo*, antes do exame daquela defesa.

É verdade que o eminente Sr. Ministro Nelson Hungria mostrou que a parte se defendeu e se lhe abriu prazo para a prova. Mas, como ao contrário do que disse o eminente advogado da embargada, o direito administrativo é formal, e devem ser obedecidos os seus preceitos de modo rigoroso, recebo os embargos, em parte, para o só efeito enunciado.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, por ocasião do julgamento do mandado, proferi o seguinte voto:

“Segundo pude inferir, quer dos debates e dos memoriais oferecidos, quer dos votos do eminente Ministro Relator e dos que o seguiram, não aparece, a merecer reconhecimento, o direito, dito adquirido, postulado pela requerente da segurança, sucessora de Carlos Lopes Laudares, visto como este, absolutamente, não fôra o pesquisador da jazida; realizara a respectiva pesquisa o Departamento Nacional de Produção Mineral, através um seu técnico e à custa dos cofres públicos.

De resto, ainda mesmo que devesse ter aplicação ao caso dos autos o art. 26 do Código de Minas, demonstrou-se sem sombra de dúvida, que, em oposição ao superficiário, interviu a interessada, ora impetrante, no processo administrativo, perante o Ministério da Agricultura, produzindo defesa ampla, desprezada por insubsistente, após longa discussão.

E, uma vez que apurou o Poder Executivo o seu erro de fato substancial, não estava êle obstado de revogar ou anular o ato que havia baixado, antes, quando aprovou o relatório de pesquisa, para futura autorização de lavra, afastada a preferência do dono do solo, por força do

citado Código. Daí, a legalidade do ato governamental impugnado.

A impetrante continuam abertas as vias ordinárias, a fim de pleitear reparação de dano ou fazer o seu apregoado direito, que, todavia, não se apresenta líquido e certo, de forma a ser protegido pelo imperativo constitucional adequado.

Denego o mandado de segurança.”

Surge, agora, como argumento principal dos embargos, a certidão de fls. 330, a que, embora firmada por digno funcionário do Ministério da Agricultura, se sobrepõe a palavra do eminente Chefe do Ministério Público Federal.

Quando da impetração da segurança, com a documentação que a instruiu, vieram as informações minuciosas do Governo. Respeito à mencionada certidão não falou a autoridade dita coatora. E, impugnando os embargos, como lhe competia, o Dr. Procurador Geral da República, se tivesse verificado que, diante daquele documento novo, a situação se apresentava modificada, não deixaria, por certo, de reconhecer o erro em que havia incidido; pronunciar-se-ia diferentemente do que acaba de fazer, de modo categórico, na sua sustentação oral.

Tôda a matéria, objeto do mandado de segurança, foi apreciada, exaustivamente, na ocasião oportuna; de frente, porém, da referida certidão, a questão, a meu ver, tornou-se ainda mais controvertida do que se encontrava, na primeira assentada de julgamento.

O caso *sub-judice*, pela sua relevância, exige, por sem dúvida, cauteloso exame e rigoroso cotejo de provas. Não há, desta sorte, direito líquido e certo a ser amparado pelo remédio constitucional. A parte interessada pode pleitear o seu apregoado direito, mediante ação própria. E foi por isso que, no voto anterior, a que me reporteí, já ressalvara à ora embargante o ingresso em juízo pelas vias ordinárias.

Não encontro fundamento para modificar o meu voto, que mantenho, rejeitando os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitadas as preliminares do não cabimento dos embargos, contra o voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, e,

por unanimidade de votos as de serem êles irrestritos e de ter sido requerido o mandado intempestivamente, desprezaram os embargos, ressalvado à requerente o direito de recorrer aos meios ordinários, contra os votos dos Srs. Ministros Relator, Afrânio Costa, Nelson Hungria e Lafayette de Andrada que acolheram os

embargos para deferir a segurança. O Sr. Ministro Orosimbo Nonato recebia em parte.

Deixou de comparecer o Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar afastado em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, substituído pelo Sr. Ministro Afrânio Costa.