

## ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO

*— São irrevogáveis os atos administrativos de que resultem direitos, salvo quando expedidos contra disposição expressa da lei.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: **Indústrias Reunidas São Jorge S.A.**  
Mandado de segurança nº 12.512 — Relator: Sr. Ministro  
**LAFAYETTE DE ANDRADA**

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança número 12.512, do Distrito Federal, em que é Requerente

**Indústrias Reunidas São Jorge S. A.:**  
Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por maioria de votos, conceder a segurança, nos termos das notas taquigráficas precedentes.

Brasília, 22 de julho de 1964. — *Luis Gallotti*, Presidente — *A. C. Lafayette de Andrada*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* — *Indústrias São Jorge S. A.* impetra o presente mandado de segurança contra ato do Presidente da República que cancelou a autorização que lhe foi dada para instalar na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, um moinho de trigo com a capacidade de moagem de 3.240 toneladas diárias.

Alega que em março de 1958 foi autorizada pelo Ministro da Agricultura, a montar, na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, um conjunto industrial para moagem de trigo, com a capacidade de 3.240 toneladas em 24 horas (fls. 1).

Em 1959 submeteu à consideração do Serviço de Expansão do Trigo o projeto do conjunto moageiro em referência, esclarecendo que sua execução demandaria o prazo não inferior a cinco anos. Com o advento do Decreto nº 47.491, de 24 de dezembro de 1959, que dividiu o território nacional em quatro zonas, ficando o Estado de Minas incluído com o da Guanabara na mesma zona, a Centro-Norte, requereu autorização para transferir a concessão para a cidade do Rio de Janeiro no que foi atendida segundo comunicação por ofício, de 21-12-1960 (fls. 2).

Em 1963 essa autorização anterior foi cancelada por ofício recebido em fevereiro desse ano (fls. 4).

Insistindo em que fôsse mantido o estado inicial, fez a impetrante pedido de reconsideração, o que foi deferido em março de 1963 (fls. 5), mas 15 dias após, outro despacho presidencial negava-lhe o que lhe haviam concedido.

Dai, nasceu a medida ora em julgamento.

Sustenta a impetrante a injustiça do ato ora impugnado (fls. 6), refere-se a oposição dos concorrentes (fls. 7):

“15. O que na realidade ocorre é que os moinhos estabelecidos desfrutam uma si-

tuação de privilégio que não desejam ver modificada. Num país em que o consumo aumenta de ano para ano — tanto pelo crescimento demográfico como pela elevação do padrão de vida — pretendem eles manter indefinidamente o monopólio da produção e venda de farinha de trigo, monopólio que não encontra o menor apoio na legislação de um Estado democrático, em que existe liberdade de comércio. É certo que a Constituição (art. 146) prevê excepcionalmente o monopólio de determinada indústria ou atividade, porém mediante lei especial e somente em favor da União, e nunca de empresas privadas.

16. No sistema vigente, com relação ao problema do trigo, o Governo controla sua importação e distribuição, para garantir a normalidade do consumo nas várias regiões do país. Daí o expediente da autorização para a instalação de novos moinhos, através do qual o Governo procura atender às necessidades do abastecimento. Paradoxalmente, os Moinhos acham que o sistema é ótimo quando funciona para impedir que surjam concorrentes em seu negócio. Mas se insurgem contra ele quando — por ato das mesmas autoridades e com base na mesma regulamentação — se permite a instalação de novas unidades industriais, como contingência normal de nosso desenvolvimento econômico.”

Entende a impetrante ter ocorrido ofensa a direito líquido e certo, e afirma:

“24. A transferência do moinho da impetrante de Juiz de Fora para o Rio de Janeiro de nenhum modo contraria a legislação, porque se trata de transferência para a mesma zona geoeconômica, o que é perfeitamente regular e nenhum prejuízo pode causar a quem quer que seja. A hipótese, de resto, está expressamente prevista nos arts. 26 e 27 do Decreto nº 47.491, de 24-12-1959.

25. A autorização é igualmente válida para o período de sessenta meses, a partir de dezembro de 1959. A fixação deste prazo emanou de autoridade que tinha competência para fazê-lo. À hipótese não se poderia aplicar a limitação constante da Porta-

ria nº 400, que dispôs somente em relação às autorizações anteriores à sua vigência. E o que foi expressamente reconhecido pelo Ministro da Agricultura (documento nº 4), com apoio em estudo do Subsecretário da pasta, de que se junta cópia, por não ter sido possível obter-se certidão (documento nº 14).

26. Em face dessa situação jurídica, perfeitamente caracterizada e definitivamente constituída, está claro que o Senhor Presidente da República não podia tornar sem efeito autorização por êle próprio confirmada. Não lhe era lícito, por motivos de conveniência ou de utilidade, desfazer uma autorização que já estava em vias de execução e da qual o permissionário já fizera uso legítimo. Do ato administrativo que deu forma à autorização nasceu incontestavelmente um direito subjetivo, que não pode ser arbitrariamente postergado. Como ensina Seabra Fagundes (*Revista de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 3):

"O ato administrativo é revogável quando dê origem apenas a interesse legítimo e é insuscetível de revogação quando faça nascer direito subjetivo."

A folhas 139 e seguintes encontram-se as informações prestadas pelo Presidente da República: (lê).

Indústria Mineira de Moagem S. A., Moínhos Vera Cruz S. A. e numerosas outras firmas pediram assistência (fls. 176) e longa e brilhantemente deduzem seu interesse na causa. Presente o advogado que representa essas firmas, o ilustre Dr. Dario de Almeida Magalhães êle dirá do direito que suas clientes julgam ter.

Vários documentos e pareceres foram juntos aos autos pelo interessados.

Opinou o Procurador-Geral contra a concessão do *writ*.

Ê o relatório.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* (Relator) — O Presidente da República em seis meses, proferiu três despachos no processo ora em julgamento:

a) "Nº 33, de 4 de fevereiro de 1963. Submete processo em que o Sindicato das Indústrias de Trigo do Rio de Janeiro protesta contra despacho ministerial que concedeu à Empresa Indústrias Reunidas São Jorge S. A. autorização para instalação de moinho com capacidade de 3.240 toneladas em 24 horas. O Ministério opina pela revogação do referido despacho — "De pleno acôrdo. 4 de fevereiro de 1963" (Rest. ao M. Agric. em 21 de fevereiro de 1963.)"

b) "Requerimento de 19-3-63 das Indústrias Reunidas São Jorge S. A. em que pleiteia reconsideração do despacho presidencial que lhe concedeu a autorização concedida para a instalação de um moinho de trigo no Estado da Guanabara. A 1ª Subchefia, ante os novos argumentos expostos pela requerente e ante os documentos que anexou ao seu pedido de reconsideração, não vê como se lhe aplicar a penalidade contida no art. 3º do Decreto número 600, de 8-2-62, reconhecendo que a requerente tem a seu favor o restante do prazo concedido, pronunciando-se afinal pela reconsideração do despacho presidencial de 4-2-63. *Diário Oficial* de 21 seguinte, exarado na Exposição de Motivos nº 33, de 4-2-63, do Ministério da Agricultura. O Chefe do Gabinete Civil, em face do parecer daquela Subchefia, baseado nos novos elementos trazidos pela requerente, manifestou-se também pela reconsideração do despacho em causa — "Aprovo os pareceres e pela sua fundamentação reconsidero o despacho anterior, mantida a autorização nos termos em que foi concedida. Em 14-6-63" (*Enc. ao M. Agric., em 18-6-63*)."

c) "Indústrias Reunidas São Jorge S. A. — Autorização para a instalação de um moinho de trigo no Estado da Guanabara. O Chefe do Gabinete Civil, face a nôvo exame do processo, emitiu parecer no sentido do restabelecimento da cassação da autorização, por julgar admissível a aplicação das disposições do Decreto nº 600, de 8 de fevereiro de 1960, dados os seus termos peremptos, e de aplicação imediata — "Aprovo o parecer, reconsiderando o despacho de 14 de julho de 1963, publicado no *Diário*

Oficial de 18 de junho de 1963, restabelecendo, assim, a decisão que cancelara a autorização.”

Esse o despacho que pôs termo ao processo administrativo, despacho que é o ato impugnado.

O Decreto nº 600, que serviu de apoio à revogação, está a fôlhas 50v.

Eis os fatos. Em março de 1958, a impetrante obteve autorização para a montagem de um conjunto moageiro de trigo na cidade de Juiz de Fora, com a capacidade de 3.240 toneladas em 24 horas (fls. 15).

Em dezembro de 1960, em vista do que dispunha o art. 27 do Decreto número 47.491 o Ministro da Agricultura autorizou a instalação do moinho na cidade do Rio de Janeiro, no prazo a se vencer em dezembro de 1966 (fls. 17).

Realmente o Ministro era autoridade competente para isso, e a transferência se deu para a mesma zona de distribuição e abastecimento (art. 4º).

Ante a situação constituída pelo despacho ministerial, inspirado em parecer do Serviço de Expansão do Trigo, o extinto S. E. T., a impetrante firmou, em 20 de novembro de 1961, com a Cruzada São Sebastião, um compromisso de compra e venda, tendo por objeto o domínio útil de uma área de 31.000 m<sup>2</sup>, pelo preço de Cr\$ 144.000.000 (fls. 22 e segs.).

Em 25 de junho de 1962, o Ministro Alfredo Nasser certificava a regularidade da autorização dada à impetrante (fls. 28).

Pelo documento nº 12, a fôlhas 29, em cópia, subscrito pelo Ministro Renato Costa Lima, foi confirmada a regularidade da autorização, sendo assinalada que a impugnação do Sindicato da Indústria do Trigo do Rio de Janeiro não argüia a aplicabilidade do Decreto nº 600-62 ao caso.

O Presidente da República, pelo ofício de fls. 138 v4, encaminhou ao Supremo Tribunal Federal as informações prestadas pelo Ministro da Agricultura.

Por elas sustenta-se nos pontos principais:

1º) que a autorização dada para a instalação do moinho em Juiz de Fora teve em vista o interesse demonstrado pelo Governo de Minas Gerais e entidades de classe localizados na região;

2º) que, no prazo de um ano fixado na Portaria nº 404 de 1956, a postulante não apresentou os comprovantes de pedido de licença de importação da maquinaria ou de sua compra no mercado interno, pelo que, ao parecer do Ministério, a autorização se tornou caduca;

3º) que foi o Diretor do Serviço de Expansão do Trigo, e não o Ministro, quem convalesceu o prazo, por despacho de 4-12-59;

4º) que a transferência para o Estado da Guanabara se deu em prejuízo do respectivo parque moageiro, com capacidade muito superior à demanda do mesmo local;

5º) que houve, no caso, uma seqüência de irregularidades, que levadas ao conhecimento da autoridade indigitada coatora, determinam o cancelamento da autorização, “aliás já caduca, sem qualquer validade jurídica”.

Francisco Campos no seu livro *Direito Administrativo*, vol. II, páginas 77 e seguintes, sustenta que, admitida como regra e revogabilidade, é preciso fazer exceções que assim fundamenta:

“1º) É indubitável que em um sistema jurídico que veda a retroatividade da lei, ou a aplicação da lei posterior a um ato consumado sob o regime legal anterior, será inadmissível o privilégio que se pretende conferir à autoridade administrativa de poder livremente anular, mediante ato revogatório, os efeitos já produzidos por um ato administrativo anterior... Não se compreende que a Administração não se vincule por aquele ato, da mesma maneira que o legislador é vinculado, ao editar a nova lei, pelos efeitos produzidos sob a exigência da lei anterior.

2º) No caso em que o ato administrativo se limita à aplicação da lei, a atividade administrativa é obviamente de natureza jurisdicional. É perfeitamente legítimo portanto, nessa hipótese, atribuir-se ao ato administrativo a força ou eficácia material atribuídas às decisões dos órgãos jurisdicionais, no sentido de a relação jurídica fixada no ato administrativo não poder ser alterada ou mudada pela autoridade que editou o ato, senão nos casos expressamente admitidos em lei.

3º) A irretratabilidade dos atos administrativos, que decidem sobre a situação individual, é, ainda, um imperativo de segurança jurídica... O fato de que os tribunais poderão rever os atos da autoridade administrativa não exclui o interesse de que, enquanto não adquirida de modo definitivo a certeza jurídica em relação ao caso concreto, não seja necessária a conservação de um estado de certeza que funcione provisoriamente como elemento de estabilização das relações jurídicas. Enquanto, portanto, os tribunais não substituem pela certeza judicial a precária certeza administrativa, esta *pro veritate habetur*" (ob. citada).

O que aconteceu no caso em apreço? Uma série de atos denunciando a indecisão do Governo em determinado setor da ordem econômica.

Concedeu-se, em 1958, autorização às Indústrias Reunidas São Jorge para instalar, em Juiz de Fora, um conjunto moageiro.

Na época, era o Serviço de Expansão do Trigo (S.E.T.) o órgão competente para fiscalizar e orientar a industrialização da preciosa semente. Foi permitida a transferência do moinho, de Minas, Juiz de Fora, para o antigo Distrito Federal, isto é, de um ponto para outro da mesma zona geoeconômica, segundo o Decreto nº 47.491 de 1959.

O assunto foi submetido ao exame de várias autoridades, que opinaram favoravelmente à regularidade da autorização.

O Presidente da República, em despacho de 4 de fevereiro de 1963, aprovou o pa-

recer do Ministério da Agricultura que opinava pela revogação do despacho ministerial que havia dado cobertura à autorização.

Entretanto, em 14-6-63, o Presidente reconsiderou o despacho anterior, entendendo que não fora infringido o Decreto nº 600, de 8 de fevereiro de 1962. Essa reconsideração foi objeto de novo exame e restabeleceu-se a decisão anterior que cancelara a autorização.

A solução oscilou, assim, entre a legalidade e a conveniência da autorização. É evidente que o que interessa é a juridicidade do despacho final, em face da lei e dos princípios.

O Decreto 600, que proibiu a concessão de autorização para instalação de novos moinhos de trigo, revogou as autorizações cujos beneficiários não houvessem realizado, até 24 de dezembro de 1961, metade das respectivas obras e instalações (artigo 3º). Ao que informam os autos, a impetrante nada fizera nesse sentido.

Mas, por interpretação do Ministro Armando Monteiro Filho, em despacho de 26 de junho de 1962 (fls. 18), o Decreto 600 não modificou a situação criada na vigência do decreto anterior, e assim animou-se a impetrante a continuar no empreendimento, que não estaria sob a incidência da caducidade.

Esse despacho ministerial é que foi revogado pelo Chefe do Governo em 21-2-63, mediante protesto da Indústria do Trigo do Rio de Janeiro, levado ao Presidente pelo Título da Pasta, no momento.

Recordando, em 18 de junho de 1963, de acordo com o parecer do eminente Chefe do Gabinete Civil, hoje nosso companheiro neste Supremo Tribunal, Ministro Evandro Lins e Silva, não podia o Presidente revogar o revogado, sem quebra dos princípios expostos.

O caso fora estudado e reestudado, e, assim, na expressão de Francisco Campos

(enquanto não substituída pela certeza judicial a precária certeza administrativa, esta *pro veritate habetur*).

Concedo o mandado de segurança para que subsista, em todos os seus efeitos, o despacho do Presidente da República, de 14 de junho de 1963, publicado no *Diário Oficial* de 18 de junho de 1963 (fls. 20).

VISTA

O Senhor Ministro Hermes Limes — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Pediu vista o Ministro Hermes Lima, após o voto do Relator concedendo a segurança.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luís Gallotti.

Relator, o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Vitor Nunes Leal.

VOTO

O Sr. Ministro Hermes Lima — Indefiro a segurança pelo motivo principal de não haver direito líquido e certo a ser amparado pela medida pleiteada.

Não havia lei que proibisse o Presidente da República de restaurar o despacho que cassou a autorização. Podia fazê-lo. A conclusão contrária chega à impetrante através de um raciocínio segundo o qual não é ilimitada a faculdade do Executivo de rever seus próprios atos, pois à parte só se permite pedido de reconsideração uma vez. Entretanto, daí não há concluir que verificando o Executivo haver reconsiderado mal ato seu, não lhe seja dado restaurar o ato inicial.

O curso do ato administrativo na esfera executiva não se encerra automaticamente

com o pedido de reconsideração deferido ou indeferido. A administração pode reexaminá-lo *ex officio*. Não há lei que o proíba.

Ficará aberta ao interessado a via judiciária para reclamar direito que, porventura, haja sido ferido.

A via do mandado de segurança será praticável se o ato administrativo houver gerado direito subjetivo e se a liquidez desse direito resultar clara do exame dos fatos.

Mas para dar origem a direito subjetivo será necessário que o ato administrativo não padeça de nenhum vício, que a legalidade dos fatos em que se baseia não tolere contestação razoável.

No caso dos autos, é irrecusável que a autorização dada em 7 de março de 1958 o foi na vigência das portarias 341, de 11 de abril de 1955 e 404, de 10 de abril de 1956. Essas portarias vigoraram até 24 de dezembro de 1959 data do Decreto 47.491.

Ora, a Portaria 404 do art. 1º dizia que as autorizações concedidas pelo Serviço de Expansão do Trigo para instalar ou aumentar a capacidade dos moinhos em data anterior à vigência da Portaria 341 perderiam a validade de seus possuidores não fizessem junto ao Serviço, dentro de 60 dias a contar da vigência da Portaria 404, do pedido de licença da importação de maquinaria ou de sua compra no mercado interno.

E no parágrafo único dispunha que as autorizações concedidas sob a vigência da Portaria 341 também perderiam a validade se, no prazo de um ano após a expedição não fosse feita a prova do pedido de licença de importação da maquinaria ou de sua compra no mercado interno.

A concessão dada ao Moinho São Jorge teve lugar na vigência da Portaria 341. Cabia-lhe fazer a prova exigida no prazo de um ano. Fêz essa prova? Não.

Em 7 de março de 1958 deu-se a autorização na vigência da Portaria 341. Pela

Portaria 404 para que essa autorização permanecesse válida a empresa dentro de um ano, a contar da vigência da referida 404, teria de comprovar junto ao Serviço de Expansão do Trigo que estava de posse do pedido de importação da maquinaria ou que contratara sua compra no mercado interno. Dentro de um ano, isto é, em março de 1959, teria a impetrante de fazer a prova exigida.

A autorização inicial outorgada a 7 de março de 1958, foi dada sem prazo. Mas outorgada na vigência da Portaria 341, a impetrante estava pela Portaria 404, que estabeleceu prazos, a provar *dentro de um ano* que era portadora do pedido de licença de importação de maquinaria ou de sua compra no mercado interno.

Foi exatamente essa prova que a impetrante não produziu. De onde haver caducado a autorização de que era detentora.

O prazo de 60 meses foi concedido depois, em 7 de agosto de 1959, ao pleitear a impetrante que se considerasse em vigor a autorização inicialmente outorgada. Mas a autorização caduca. Portanto, só a nova autorização se poderia assinalar novo prazo. Não à autorização antiga que perdera atualidade.

A autorização inicial, cuja revigoração se pediu, não falava em fabricação por conta da impetrante de conjunto moageiro. Essa condição, que a impetrante a si mesma atribuiu, não altera o fato de que a autorização outorgada em 7 de agosto de 1959 na vigência da Portaria 341 se extinguiu por não haver a impetrante cumprindo a exigência legal estabelecida na Portaria 404.

A alteração de caducidade da autorização afigura-se-me, portanto, procedente. De sua procedência estava certa a Administração pois ao remeter ao Senado a relação das empresas regularmente autorizadas a instalar moinhos, em número de 30, não incluiu a impetrante. Não pode ter sido por esquecimento, até porque a impetrante detinha, autorização para instalar moinho de capacidade entre as maiores, senão a maior, das existentes no país.

Pouco depois de publicada a relação enviada ao Senado no *Diário do Poder Legislativo* de 29 de julho de 1959, a impetrante pleiteou em 7 de agosto de 1959, alegando que se dispunha a montar fábrica para produzir a maquinaria, que se considerasse em vigor a autorização concedida em 7 de março de 1958. Foi-lhe deferido, já agora com um prazo de 60 meses, concedido não pelo Ministro, mas pelo Diretor do Serviço de Expansão do Trigo, cuja competência para este ato se põe em dúvida fundamentamente, pois não há lei, decreto ou portaria que o habilitasse a assinalar de sua própria autoridade prazos para instalação de moinhos. Competente para isto seria só a do Ministro. O prazo de um ano previsto pela Portaria 404 caducava. Estava morta com ele a autorização concedida na vigência da Portaria 341. Portanto, o prazo de 60 meses se atribuía a uma autorização extinta, além de haver sido atribuído por autoridade incompetente. A promessa de construir fábrica para produzir maquinaria não era suficiente para ressuscitar a autorização. Essa promessa poderia integrar nova autorização, porém, nunca a primitiva, de 7 de março, que se achava caduca.

Em 24 de dezembro de 1959 surge o Decreto 47.491, de 24 de dezembro de 1959, que regulou toda a matéria relativa à distribuição de trigo e à instalação e funcionamento de moinhos.

Na vigência desse decreto, a impetrante requereu a transferência do moinho para a Guanabara. O artigo citado no despacho do Ministro para justificar o deferimento foi o 27 do aludido Decreto 47.491. Diz o seguinte esse artigo:

“Art. 27. As quotas distribuídas e adjudicadas a cada moinho são intransferíveis exceto por venda total do moinho, por incorporação ou quando se tratar de moinhos pertencentes à mesma empresa e situados na mesma zona consumidora.”

Mas a impetrante não vendera nem incorporara moinho, nem possuía na zona para onde se operava a transferência, ou-

tro moinho para o qual pudesse transferir as quotas autorizadas para o de Juiz de Fora.

O art. 26 do aludido Decreto 47.491 esclarece quando seria possível a transferência:

"Art. 26. Será permitida a incorporação de um ou mais moinhos bem como sua transferência de um ponto a outro do território nacional desde que seja para zona onde houver necessidade de melhor abastecimento da população e que não haja em qualquer aumento da atual capacidade de moagem."

Ora, a transferência era exatamente para o Rio de Janeiro onde a capacidade moageira ultrapassa de muito o consumo, esquecida assim Juiz de Fora, ponto para o qual se pedira a instalação de novo moinho sob a alegação de que Minas não possuía em seu território nenhum que favorecesse diretamente o abastecimento da população do Estado.

A alegação de que essa transferência não se operou dentro da lei também julgo procedente.

Além disso, o que se transferia para o Rio de Janeiro era uma autorização, não um moinho. Entretanto o Decreto nº 47.491 tratava de transferência de moinhos, e por tal motivo no art. 1º declarava que o termo moinho referia-se a "unidade moageira com capacidade técnico-industrial autônoma na industrialização do trigo em grão."

Em 8-2-62 surgiu o Decreto nº 600 considerando revogadas tôdas as autorizações para a instalação de novos moinhos ou ampliação da capacidade das unidades já existentes cujos beneficiários não houvessem realizado até 24-12-61 pelo menos 50% das respectivas obras ou instalações.

Esse decreto se aplica à impetrante? Tenho que sim. A prova por ela feita nada diz quanto aos 50% das obras ou instalações, que já deviam estar realizados em 24-12-61. Há um documento a respeito da fábrica que se estaria instalando, documento pouco convincente.

A impetrante apresentou outro documento da área adquirida em 20 de novembro de 1961 pelo preço de Cr\$ 144.000.000 à Cruzada São Sebastião na qual contava instalar o novo moinho.

Vê-se que a impetrante adquiriu a área depois do Decreto nº 600, de 8-2-62 que exigia estarem realizadas até 24-12-61 pelo menos 50% das respectivas obras e instalações. Se não puder, por decisão judicial, construir o moinho haverá motivo de força maior a ser considerado. Além disto, a vertiginosa valorização de terrenos, inclusive na área da Cruzada, colocaria a impetrante a cavaleiro de qualquer prejuízo.

São estas as razões que não me permitem ver, no caso dos autos, direito liquido e certo a ser amparado por mandado de segurança. As questões levantadas não são certas quanto aos fatos, ou seja, os fatos não são certos e incontestáveis. E como acentua o eminente Ministro Vitor Nunes Leal em seu *Problemas de Direito Público* o essencial na demonstração do direito do impetrante "é que essa demonstração assente em matéria de fato que não possa ser fundada e sèriamente contestada."

#### VOTO

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — Sr. Presidente, ouvi os debates, na primeira sessão em que teve início o julgamento, com a atenção que dedico a todos os julgamentos desta Casa.

Li, atenciosamente, memoriais que me foram oferecidos e não quero acrescentar nenhum fundamento mais, ao voto brilhante do eminente Senhor Ministro Relator, para declarar, apenas, que estou de acordo com S. Exa., concedendo a segurança.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Sr. Presidente, eu também ouvi, com atenção, o douto voto pronunciado pelo eminente Sr. Ministro Relator, por ocasião em que se iniciou o julgamento deste mandado de segurança. Ouvi, também, a **exposição**



do eminente advogado do impetrante. Também, a palavra eloqüente do eminente advogado dos litisconsortes.

Depois, recebi memoriais que li com atenção, como antes, até, havia lido, quando foram distribuídos, por ocasião do primeiro julgamento. Lendo os memoriais, quis, mais uma vez, ler os fundamentos do voto do eminente Ministro Relator, e obtive, na secretaria, a cópia do voto pronunciado por S. Exa.

A respeito dessa questão de instalação de moinhos, a meu ver, trata-se de atividade industrial. O nosso Direito condiciona a atividade à livre iniciativa, como está no artigo 145 da Constituição.

"A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a *liberdade de iniciativa* com a valorização do trabalho humano."

A concorrência é da essência do regime, como está no artigo 148 da Constituição, quando diz:

"A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso de poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenha por fim dominar os mercados nacionais, *eliminar a concorrência* e aumentar arbitrariamente os lucros."

Quer dizer que a concorrência é da essência mesma da nossa ordem econômica.

O monopólio está no artigo 146 da Constituição. Só cabe à União, para atividades comerciais e industriais, e, assim mesmo, a União só pode obter esse monopólio por lei, como está no artigo 146:

"A União poderá, *mediante lei especial*, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

Desta sorte, entendo que, para que o Governo Federal tivesse o monopólio dos

moinhos, precisava de lei especial. Então, para deixar esse monopólio com determinadas pessoas, parece, até, que seria inconstitucional a lei que assim dispuzesse.

De qualquer forma, o Ministério da Agricultura vinha disciplinando essa questão da concessão de moinhos, primeiro com base em portarias, como a de número 341, que está no processo a fls. 35, que tive ensejo de manusear, e a 404, e, depois, por meio de decretos do Poder Executivo.

E eu pergunto: Pode se cercear a atividade industrial mediante portarias e decretos? É verdade que a questão do trigo é uma questão um pouco delicada porque o trigo é importado em sua maior parte e o Governo que o importa distribui as quotas. Mas, pergunto: se uma pessoa entende que está em condições de concorrer, não pode montar um moinho e concorrer?

Ora, aqueles que estavam, antes, usando os moinhos, que têm instalado seus moinhos, vêm até, uma situação privilegiada, porque instalaram em condições bem melhores — com melhor situação cambial o dólar menos oneroso, pois, havia facilidade de aquisição do dólar ao câmbio especial para importação de maquinaria, o que hoje não é mais possível. E, assim, parece que esses moinhos têm uma situação muito boa, em relação aos que com eles querem concorrer, porque hão de comprar, agora, sua maquinaria e têm de fazer essa importação com o câmbio atual, o que sobremodo oneroso.

Ora, se a impetrante está em condições de aumentar o mercado, então, não se pode permitir monte o moinho e concorra? Impedir esta concorrência, seria estabelecer um monopólio dos atuais moinhos e isto iria de encontro à Constituição, que só permite monopólio da União, e não de particulares.

Indústrias Reunidas São Jorge, impetrante deste mandado, entende que está em condições de concorrer no mercado com os demais moinhos existentes no Rio de Janeiro. Vai importar ou fazer maquinaria para esse fim. E, então, não pode usar a liberdade de

iniciativa que a Constituição lhe assegura? Se está em condições de concorrer, mesmo em desfavor do câmbio, não vamos permitir que essa firma concorra?

O Sr. Ministro Cândido Mota — O Governo não tem política do trigo em virtude da situação especial do Brasil, de país importador?

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — O Governo tem uma política do trigo. Mas, proibir uma atividade industrial sem lei, não permitir a concorrência, quando a concorrência é da essência do regime, entendendo que não é possível, mesmo porque, até para o monopólio da União, seria necessária uma lei especial.

Mas, admita-se que a questão possa ser objeto de intervenção do Governo, por intermédio de portarias e de decretos. E, então, vamos verificar o que diz a Portaria nº 341, quanto a prazos: ela diz o seguinte:

“Art. 1º As quotas de trigo em grão, de que trata o Decreto nº 29.229, de 26 de janeiro de 1961, aos moinhos instalados e em pleno funcionamento no País e que estejam devidamente registrados no Serviço de Expansão do Trigo.”

“Art. 2º A instalação de novos moinhos e os aumentos de capacidade dos já existentes, só serão levados em consideração, para efeito de adjudicação das quotas a que se refere o artigo anterior, quando prévia e expressamente autorizadas pelo Serviço de Expansão do Trigo.”

“Art. 3º Para o mesmo efeito, dependem dessa autorização, também, os moinhos cuja maquinaria, à data da publicação dessa Portaria, haja sido adquirida no mercado interno ou venha a ser importada mediante licença já expedida pela Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil.”

Vem uma portaria posterior (nº 404), e diz, quanto ao prazo:

“Art. 1º As autorizações para instalar ou aumentar a capacidade de moinhos de trigo, concedidas pelo Serviço de Expansão

do Trigo em data anterior à vigência da Portaria nº 341, de 11 de abril de 1955 (*Diário Oficial* de 16 de abril de 1955), perderão a validade ... (*não se refere este artigo às concessões posteriores, mas às concessões já dadas*).”

“Parágrafo único. As autorizações concedidas sob a vigência da Portaria nº 341, também perderão a validade, se no prazo de um ano após a sua expedição, não fôr feita a prova exigida neste artigo.”

Mas, na data dessas Portarias, não havia concessão dada à impetrante. Essa Portaria quanto ao prazo de um ano para construção dos moinhos, não podia ser aplicada à impetrante. Quando foi dada a autorização à impetrante em 1958 (as Portarias são de 1955 e 1956), isto se deu poucos dias antes de ser expedido o Decreto nº 47.491 de 1958. E, então, o Governo deu a autorização. Quem deu a concessão foi o Ministro da Agricultura, como está no processo (documento nº 1, fls. 15):

“Autorizo, em face do parecer e do consumo de farinha e subprodutos no Estado de Minas Gerais. — Mário Meneghetti.”

Portanto, a autorização foi dada em 15 de março de 1958.

Depois disto, tem o documento nº 2, que diz:

“Em referência à vossa carta de 7-8-1959, e, tendo em vista, o que consta do processo nº 5.690-59, comunico-vos que nenhuma alteração ocorreu, até a presente data, com referência à autorização constante, do ofício nº 1.593-58, uma vez satisfeitas que foram as exigências formuladas através do ofício 1.895-59. Quanto ao prazo de vigência da mesma, de acordo com os estudos procedidos pela S. I., fica restrito a sessenta meses, para a execução total da instalação.”

A autorização foi dada, portanto, pelo prazo de cinco anos.

Depois disto, vem um documento, também dirigido pelo Ministério da Agricultura à impetrante, dizendo o seguinte:

"Objetivando vosso memorial de 13 de outubro do ano em curso transcrevo a seguir, o despacho de S. Exa. o Sr. Ministro, após os estudos e pareceres da seção competente deste serviço, constantes do processo SET n° 9.111-60: "Deferido, em face da informação de fls., e tendo em vista o que dispõe o art. 27 do Decreto n° 47.491, de 24 de dezembro de 1959." Com esse despacho, autoriza o Exmo. Sr. Ministro, a essa empresa, a construção e instalação de um moinho de trigo no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, anteriormente previsto para Juiz de Fora — Minas Gerais, ratificando, outrossim, a capacidade industrial de 3.240 toneladas em 24 horas e o prazo improrrogável para o término da referida construção e instalação a se vencer em dezembro de 1956, anteriormente autorizados."

Aliás, do ponto de vista das demais empresas, a transferência de Juiz de Fora para o Rio de Janeiro não alterava a situação, porque a quota de trigo, tanto seria dada para Juiz de Fora, como o será no Rio de Janeiro. E este ofício é de 1960, posterior às Portarias e posterior, até mesmo, ao Decreto n° 47.491, cujo artigo 27 diz o seguinte:

"As quotas distribuídas e adjudicadas a cada moinho são intransferíveis, exceto por venda total do moinho, por incorporação, ou quando se tratar de moinhos pertencentes à mesma empresa e situados na mesma zona consumidora."

Este foi o Decreto referido pelo Sr. Ministro Hermes Lima, mas não estou muito de acordo com a interpretação a êle dada por S. Exa.

Foi com base no dispositivo que acabo de ler, ou melhor, interpretando esse dispositivo, que o Ministro da Agricultura entendeu que a firma tinha o direito de instalar o moinho no Rio de Janeiro, alterando a autorização que passou de Juiz de Fora para o Rio.

Em vista da publicação do Decreto n° 600, de 8-2-62, veio a impetrante — como o nome dela não está incluído entre os moinhos favorecidos — e indagou do Ministé-

rio da Agricultura, uma vez que se tratava de um investimento de grande vulto, se estava de pé a autorização. E o Ministério da Agricultura respondeu que sim.

Assim depois do Decreto n° 600, houve dúvida se estava de pé o prazo de cinco anos, e o Ministério da Agricultura respondeu pela afirmativa que estava de pé o prazo de cinco anos.

Depois disso, veio uma reclamação do Sindicato da Indústria do Trigo, e o memorial argüi pretensa irregularidade na concessão que detém as Indústrias Reunidas São Jorge S. A. para instalar um moinho de trigo no Estado da Guanabara, em repetição de que havia feito em administração anterior. E, então, o Ministro da Justiça apurando as irregularidades denunciadas comunicou: "nada ter sido apurado que possa inquinar de irregularidade ou favoritismo, as autorizações que detém a peticionária para as construções em instalações de seus moinhos de trigo." É este o ofício do Ministro da Justiça subscrito pelo Ministro Alfredo Nasser.

O Ministro da Agricultura fez uma exposição ao Presidente da República e S. Exa. tornou sem efeito a concessão.

A firma pediu reconsideração, e o processo foi examinado pelo nosso eminente colega, então Chefe do Gabinete Civil do Presidente da República, e S. Exa. opinou no sentido de que havia sido dada a concessão da qual resultará direito para a empresa e se manifestou pela reconsideração do despacho anterior, restabelecendo a autorização concedida. E o Presidente aprovou esse despacho, mantendo a autorização.

Assumi o Ministério da Agricultura o Dr. José Ermiro de Moraes e, no que parece, por provocação de S. Exa., houve novo despacho do Presidente da República, cassando a autorização já dada, com base no despacho do Ministro anterior e na exposição do Chefe da Casa Civil.

Entendo que havia direito adquirido da firma de instalar o seu moinho, não só pela concessão do Ministro da Agricultura, como do próprio despacho do Presidente da Re-

pública, aprovando o parecer de um jurista, que era Chefe do seu Gabinete Civil, o atual Ministro Evandro Lins e Silva.

Os atos administrativos não podem ser revogados arbitrariamente e o eminente Dr. Francisco Campos que discorreu sobre o assunto, diz que se tal fosse possível, acarretaria a uma situação de perplexidade da administração pública e de insegurança para os particulares. Mas, sobretudo, o que impede a revogação é que a decisão administrativa dá nascimento a um direito da parte. A parte obtém autorização e começa a empregar capital para a instalação de um empreendimento para o qual obteve despacho favorável do Ministro da Agricultura — e, para mim, estou em que adquiriu o particular direito ao empreendimento. Nem seria necessário esse despacho a meu ver, porque se trata de uma atividade industrial permitida pela Constituição. Mas, de qualquer forma, o Ministério, encarregado de apreciar a matéria, autorizou o investimento, e daí nasceu o direito de empresa de levar a cabo a construção.

Não seria possível que o Ministério da Agricultura, recebendo requerimento de uma firma industrial a respeito da instalação de um moinho, mandasse ouvir o Serviço de Expansão do Trigo e preferisse despacho concedendo a autorização, despacho mantido pelo Presidente da República, visse, posteriormente, essa autorização ser revogada.

Ocorre que, no caso, concedeu-se o prazo de cinco anos para instalação do moinho, prazo esse dado expressamente pelo Ministro da Agricultura, após audiência de repartições competentes.

*O Sr. Ministro Hermes Lima* — É o único despacho a respeito da existência desse moinho, que não foi dado pelo Ministro. O prazo de sessenta meses foi concedido pelo Diretor do Serviço de Expansão do Trigo.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Esse argumento de V. Exa. não tem nenhuma relevância, porque o próprio Ministro ratificou e o Presidente da República também.

*O Sr. Ministro Hermes Lima* — Ratificou na suposição de que a autorização era válida. Mas, não era válida, visto que caducara, porque fôra dada na vigência da Portaria 341. E para que substituisse essa autorização, a Portaria 404 mandava que dentro de um ano se fizesse prova da compra, no mercado interno, da instalação ou da construção do moinho. O que não é discutível nestes autos, é que autorização do Moinho São Jorge foi dada na vigência da Portaria 341. Isto é absolutamente indiscutível. Este é um fato material, que não pode permitir nenhuma contestação.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Essa Portaria se refere ao prazo em relação às concessões dadas na vigência da Portaria 341 e às concessões dadas na vigência dessa Portaria. Para essas últimas, é que marcava um ano de prazo.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — De qualquer forma, uma Portaria não pode disciplinar relações industriais, de maneira nenhuma.

*O Sr. Ministro Hermes Lima* — Foi uma Portaria que deu a concessão ao Moinho São Jorge. Não foi lei nem decreto; foi uma Portaria.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Uma Portaria revoga a outra.

*O Sr. Ministro Hermes Lima* — Exatamente. Estamos em que as Portarias 341 e 404 têm valor, porque o moinho tinha uma concessão dada por meio de uma Portaria.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Vê V. Exa. que se trata de uma Portaria especial, que revoga as gerais.

*O Sr. Ministro Hermes Lima* — Não se trata de Portaria especial.

O moinho tem essa Portaria própria, porque, para cada moinho é dada uma autorização.

*O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Com a devida vênia, essa concessão era dada pelo Serviço de Expansão do Trigo. Só após o Decreto de 1959 é que passa-

ram a ser dadas pelo Ministro da Agricultura, a S. Exa., no caso da impetrante, não só ratificou, como permitiu a transferência para o Rio de Janeiro, e que é a mesma coisa do que conceder a autorização.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Ilegalmente, porque era para a mesma zona, o que só é possível se a capacidade de moagem em relação ao abastecimento exigir essa transferência. E é por isso que só se refere o despacho do Ministro ao artigo 27, e não ao art. 26, que é o que regula as condições em que se poderia fazer a transferência.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Estamos discutindo a instalação de moinho no Rio de Janeiro e a autorização para essa instalação foi dada depois do Decreto, é não foi dada em Portaria. Foi dada pelo próprio Ministro da Agricultura, um ato ratificado pelo Presidente da República. Não estamos mais discutindo se a instalação do moinho em Juiz de Fora foi boa ou má, em face das Portarias que regulavam o assunto.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Mas, foi dada mal. A Portaria estava caduca e não se pode ressuscitar um morto. O que está caduco, está morto. A caducidade da concessão é manifesta. É material.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — As portarias podem ser mal redigidas, mas elas se referiam a concessões dadas.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — V. Exa. tem razão, neste ponto, se explicitar o seu pensamento, que, no caso, só pode ser o meu: As concessões já dadas e as que o fôssem na vigência da mesma portaria.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — A portaria 404 diz o seguinte:

“Art. 1º As autorizações para instalar ou aumentar a capacidade dos moinhos de trigo, *concedidas pelo Serviço de Expansão do Trigo em data anterior à vigência da Portaria 941*, de 11 de abril de 1955, perderam a validade se os seus possuidores não fizerem prova, junto ao referido Serviço, no prazo de sessenta dias a contar da vigência desta Portaria, do pedido de licença

de importação da maquinaria ou da sua compra no mercado interno”.

Esta Portaria nº 404 é de 1956, e a concessão foi dada à impetrante em 1958. Ela se refere, bem ou mal, às concessões já dadas. Veja V. Exa. quem dava as autorizações era o Serviço de Expansão do Trigo.

O parágrafo único, do artigo 1º, da Portaria 404, determina que:

“As autorizações *concedidas* sob a vigência da Portaria 841, também perderão a validade, se no prazo de um ano após a sua expedição, não fôr feita a prova exigida neste artigo. Ora, com a devida vênua de V. Exa., a exigência dela era para as concessões *já dadas*.”

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Apesar da autorização dada ao Moinho São Jorge ser de 1959, em 1958 estava em vigor, tanto a Portaria 341, quanto a 404, elas só foram revogadas pelo Decreto de 1959.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Vou concordar com V. Exa. que a autorização tenha sido mal dada. Depois dessas Portarias, ficou à discrição da autoridade a outorga dessas concessões porque a Portaria 404 se refere às concessões já dadas. Depois daí, ficou em aberto a questão.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Não ficou em aberto, porque disse: “... autorizações ... concedidas ... em data anterior à vigência ... e autorizações concedidas sob a vigência da Portaria 341”.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Mas, na data desta Portaria, a impetrante não tinha concessão!

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Evidentemente, que não tinha. Mas, foi dada a concessão na vigência dela.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — A Portaria 404 é de 1956. Ela se refere, no artigo 1º, às autorizações já dadas, portanto, antes da vigência da Portaria nº 341 e, no parágrafo único, trata das autorizações concedidas na vigência da citada Portaria nº 341. Assim, se as autorizações concedidas sob a vigência da Porta-

ria 341 também perderão a validade, como é que se vai aplicar, em relação à impetrante, que não tinha concessão nesta data?

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Mas, fôra dada na vigência da Portaria.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Mas, a Portaria 404 é posterior. É de 1956, e ela diz, no parágrafo único, que as concessões concedidas (veja-se bem) sob a vigência da Portaria 341 estão revogadas.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Enquanto vigorasse a Portaria n° 341, tôdas as concessões dadas na vigência dela, a partir da Portaria n° 404 ou enquanto a Portaria n° 341 não fôsse revogada, eram concessões válidas.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Estamos, aqui, dando nova disposição à Portaria 341, que não está no parágrafo único; porque êste diz que "as autorizações ... concedidas perderão a validade se no prazo de um ano... não fôr feita a prova exigida no artigo 1°".

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Quando foi revogada a Portaria 341? Está nos autos. Foi revogada pelo Decreto de 1959.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Vou admitir que tenha sido mal dada a concessão de instalação do moinho, que, a meu ver, é livre não pode ser disciplinada nem por portaria nem por decreto, que teria conteúdo inconstitucional, já que se trata de atividade industrial, atividade livre pela Constituição e o monopólio se admite apenas da União como está no artigo 146 da nossa Carta Política.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — A União pode intervir no domínio econômico, e, no caso se trata de intervenção para regular abastecimento de trigo dos moinhos que estão com capacidade ociosa.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Isso é contra o princípio da livre iniciativa, consagrado pela Constituição. Grandes in-

terêsses privados estão em jôgo e não pode o Ministério da Agricultura dizer que só os moinhos que já estão instalados podem continuar. O que entendo é que não se pode impedir a concorrência.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Mas, não é fechado, inclusive porque o Moinho São Jorge já tem outro moinho. Para êle, portanto, não está fechado. Ele quer ter outro no Rio de Janeiro. É justo que tenha êsse outro no Rio de Janeiro, mas em condições legais.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Não vejo como impedir a concorrência.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Mas em condições legais. Aqui, não se trata de impedir concorrência. Trata-se de impedir ressurreição de uma autorização caduca.

O Sr. *Ministro Lafayette de Andrada* (Relator) — Tanto é legal, que considerei liquido e certo o direito da impetrante.

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Vou conceder que a Portaria tivesse regulado a questão e que tivesse sido dada contra a Portaria a autorização para instalar o moinho em Juiz de Fora. Mas, de qualquer forma, ocorre que, depois disso, houve um decreto disciplinando a hipótese e o Ministro da Agricultura autorizou a instalação do moinho baseado em cláusula do artigo 27, em que êle se fundou, e o Presidente da República aprovou êsse despacho, ratificando-o, com base no parecer do seu Chefe do Gabinete Civil.

É certo que, primeiro, o Presidente da República cassou a autorização. Mas, depois, em pedido de reconsideração, com parecer do Chefe da Casa Civil, o nosso atual colega Evandro Lins e Silva, manteve sua Exa. o Chefe do Governo a concessão, de maneira que, a meu ver, há um direito liquido e certo a resguardar. A decisão governamental não mais podia ser revogada por despacho, pois, daquela decisão nasceu um direito subjetivo, uma situação jurídica definitiva para a impetrante, a tais direitos não se revogam por despachos, por decisões administrativas.

Por isso é que se diz que os atos administrativos de que resultam direitos são irrevogáveis, salvo quando expedidos contra o disposto em texto expresso de lei, quando o foi por erro manifesto ou por amor à moralidade administrativa. Essas exceções não ocorrem. Nem há lei disciplinando a questão de outorga de autorizações para funcionamento de moinhos, nem se alega erro manifesto, nem a autorização é contrária à moral, a não ser que se entenda que permitir a concorrência seja contrário à moralidade administrativa.

Com essas considerações, Sr. Presidente, acompanho o douto voto do eminente Sr. Ministro Lafayette de Andrada, concedendo a segurança.

#### VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Sr. Presidente, a questão, a meu ver, ficou inteiramente decidida no Ministério da Agricultura, pelas autoridades competentes. Foi em grau de reclamação ao Presidente da República, e S. Exa. cassou essa concessão, e, depois, mandou estudar o caso pelo Chefe de sua Casa Civil, cidadão de reconhecido saber jurídico e de reputação ilibada.

Em face o parecer de S. Exa., voltou atrás o Presidente, e deu novo despacho, restabelecendo a concessão. Devia o Presidente, a meu ver, ter ficado neste despacho: mas, indo para um terceiro despacho, praticou ilegalidade.

Não me estendo em outras considerações. A questão do Moinho São Jorge foi decidida pelo Ministro da Agricultura. Há um despacho dada por um cidadão da mais alta honorabilidade, que é o Ministro Armando Monteiro Filho.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Não estamos discutindo a questão da honorabilidade. Estamos discutindo a questão da ilegalidade, porque todos que intervieram são honestos.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Coloco a questão como entendo que a devo colocar, e o meu raciocínio deve ser acompanhado com acatamento.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Tenho o direito de dizer que em matéria de honorabilidade a questão não pode ser colocada.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Insisto no meu ponto de vista. Um ministro da mais alta honorabilidade despachou o processo e interpretou o decreto de 1959, dizendo que a concessão estava de pé. Depois, houve, parece, uma dúvida e mandaram a questão para o Ministério da Justiça, também um homem da mais alta honorabilidade, que é o Ministro Alfredo Nasser e S. Exa. disse que tudo andava regularmente.

Eu quero ficar bem com a minha consciência. Quero colocar a questão nos seus devidos termos.

O Sr. Ministro Hermes Lima — Não é só V. Exa. que quer estar bem com sua consciência. Todos queremos.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Não estou encaminhando o meu raciocínio. A questão ficou resolvida pelo Ministério da Agricultura em termos de boa-fé, e o Ministro Hermes Lima interpretou muito mal as minhas palavras.

O Sr. Ministro Hermes Lima — As palavras, V. Exa. sabe, são densas de sentido, e é necessário estar atento ao sentido das palavras.

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Humilmente, peço perdão a Vossa Excelência se disse qualquer coisa menos delicada.

A questão ficou inteiramente resolvida no Ministério da Agricultura, pelo órgão competente e em bons termos e foi levada ao Presidente da República. Entendeu S. Exa. de rever essa concessão. Depois, havendo pedido de reconsideração, mandou estudar o caso por uma pessoa da mais alta categoria, e voltou atrás.

Entendo, dentro dos meus princípios, que devia ficar aí e não ir adiante. Não havia, na via administrativa, uma oportunidade para outra renovação. O Ministro-Relator pôs isto em muito bons termos, em termos que me satisfazem completamente. E, se há alguém prejudicado, esse prejudicado deve ir para as vias ordinárias. Mesmo porque,

eu entendo pouco dessa matéria, e muito mais do que eu, entendem os demais Srs. Ministros, especialmente o Ministro Hermes Lima, que tem uma larga prática de administração pública, e o Ministro Gonçalves de Oliveira, que foi Consultor-Geral da República. Mas, acho que o abuso de poder resultou desse terceiro despacho. Acho que o Presidente não do eminente Sr. Ministro Relator, a matéria é muito complexa para ser apreciada em processo de mandado de segurança.

O Sr. Ministro Relator situou a questão muito bem, citando, até, a tese de Francisco Campos.

Dentro daquele princípio que eu sufrago e que tenho sempre sufragado aqui — ainda há pouco tempo num caso de uma professora de São Paulo votei neste sentido, dizendo que o Governo não podia alterar uma apostila que tinha produzido todos os efeitos — sem ofensa a ninguém, entendo que o Governo não podia mais revogar o despacho que concedeu a instalação do moinho.

O Sr. Ministro Relator invocou a lição de Francisco Campos, e essa lição é válida para este caso. E foi assim que S. Exa. terminou o seu voto:

“O caso fôra estudado e reestudado e, assim, na expressão de Francisco Campos (enquanto não substituída pela certeza judicial e precária certeza administrativa, esta *pro veritate habetur*).”

Acompanho o douto voto do Senhor Ministro Relator, concedendo a segurança.

#### VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, *data venia*. Creio, entretanto, que a razão está com o voto do eminente Sr. Ministro Hermes Lima, que acompanho, pedindo vênias ao eminente Sr. Ministro Relator.

A autorização foi obtida sob o regime da Portaria nº 341, e caducou, pelos termos da Portaria nº 404. Esta caducidade não permitia mais o restabelecimento da autorização. A concessão do prazo de sessenta meses foi, evidentemente, irregular, porque partiu de uma autoridade incompetente, que era o Diretor do Serviço de Expansão do Trigo. A prorrogação foi, portanto, ilegítima e restabeleceu uma autorização, que não se podia mais restaurar. Não podia, Senhor Presidente, ser concedida a transferência da autorização para o Estado da Guanabara, nos termos do artigo 27 do Decreto nº 47.491, de 24 de dezembro de 1959, e nos termos ainda, do Decreto do Conselho de Ministros, nº 600, de 1962.

Assim, Sr. Presidente, parece que foi justíssimo o ato do Sr. Presidente da República, reconhecendo uma caducidade manifesta.

Acompanho o voto do eminente Senhor Ministro Hermes Lima, negando o mandado de segurança.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Concedida a segurança contra os votos dos Ministros Hermes Lima e Hahnemann Guimarães.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Luis Gallotti, na ausência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa que se acha licenciado.

Relator o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Hermes Lima, Pedro Chaves, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Cândido Mota, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

Impedidos, os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins e Vitor Nunes.