JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

REGULAMENTO — SEGURANÇA JURÍDICA

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Apelação Cível nº 96.01.28924-0/DF

Relator: Juiz Tourinho Neto

Apelante: Mineração J. Mendes Ltda.

Advogados: Aluísio Xavier de Albuquerque e Outros

Apelado: Departamento Nacional de Produção Mineral — DNPM

Procurado: Marcelo de Aquino Mendonça

Apelada: Minas Itatiaiuçu

Advogados: Pedro Augusto de Freitas Gordilho e outros

Apelada: União Federal

Procurador: Antenor Pereira Madruga Filho

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. CIVIL. CITAÇÃO. PROMOÇÃO. PRAZO. CPC. ART. 219 § 2º, PESQUISA DE MINÉRIO. ALVARÁ. CONCESSÃO. LICENÇA AMBIENTAL.

1. Promover a citação: não é efetivá-la, e sim propiciar os meios para seu cumprimento. A demora na citação — na hipótese um pouco mais de um mês — por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça não implica acolhimento da prescrição ou decadência.

2. Se o Regulamento do Código de Mineração, aprovado pelo Decreto 62.934, de 1968, não exigia a cópia do alvará de autorização para funcionamento como empresa de mineração, contentando-se apenas com a indicação, não se pode ter o ato que autorizou a pesquisa como ilegal.

3. A licença ambiental deve ser exigida antes dos trabalhos de pesquisa, quando poderá ocorrer dano, e não para instituir pedido de alvará de pesquisa.

ACÓRDÃO

RELATÓRIO

Decide a 2ª Turma do Tribunal Federal de 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação e à remessa.

Brasília, 11 de março de 2003.

Juiz Tourinho Neto — Relator

O EXMO. SR. JUIZ TOURINHO NETO (RELATOR):

1. MINERAÇÃO J. MENDES LTDA., em outubro de 1990, propôs ação ordinária anulatória contra a UNIÃO FEDERAL e MINAS

ITATIAIUÇU LTDA., objetivando a anulação dos atos administrativos consubstanciados: a) no Alvará 1.789, de 06.10.1989, expedido pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral — DNPM, deferindo a Minas Itatiaiuçu Ltda o pedido de autorização de pesquisa formulado no Processo DNPM 812.593/73; e b) no despacho do Diretor de Divisão de Fomento da Produção Mineral do mesmo DNPM, indeferindo, conseqüentemente, o pedido de autorização formulado pela autora no Processo DNPM 830.334/79.

Alega a autora, fazendo uma síntese dos fatos que:

a) na instância administrativa do antigo Ministério das Minas e Energia, disputou com a Minas Itatiaiuçu Ltda. o direito à obtenção de pesquisa de minério de ferro em área dos Municípios de Itatiaiuçu e Mateus Leme, Estado de Minas Gerais;

b) a firma individual Vicente Esteves de Faria, que requerera, inicialmente, autorização de pesquisa nessa área, cedeu à autora “o direito de propriedade que imagina ter adquirido com a protocolização do requerimento” (Processo DNPM 812.593/73);

c) Vicente Esteves de Faria, antes dessa cessão: “constituíra com seus filhos a sociedade Minas Itatiaiuçu Ltda.”, que assumiu o ativo e passivo da primitiva firma individual;

d) foi, então, determinado, o arquivamento do Processo DNPM 812.593/73, pois segundo parecer da Coordenadora Jurídica desse órgão, “diferentemente do direito à pesquisa já constituído pela outorga do alvará, o mero pedido de pesquisa não é suscetível de transmissão”;

e) publicado o ato de indeferimento, a autora afirma, “protocolizou requerimento de autorização de pesquisa da área por ele liberada” (Processo DNPM 830.334/7);

f) a Minas Itatiaiuçu Ltda entrou com pedido de reconsideração, mas o Diretor-Geral do DNPM submeteu o pedido ao Ministro das Minas e Energia, que indeferiu o pedido;

g) inconformada, a Minas Itatiaiuçu Ltda. impetrou mandado de segurança no Tribunal Federal de Recursos (MS 107.738). A segurança foi concedida, e a autora, litisconsorte

passiva, recorreu extraordinariamente para o Supremo Tribunal Federal (RE 114.867);

i) não tendo o recurso extraordinário efeito suspensivo, o pedido de reconsideração foi apreciado pelo Diretor-Geral do DNPM, como decidido pelo TFR, a fim de evitar a supressão de uma instância administrativa. O pedido foi indeferido. Dele recorreu administrativamente a Minas Itatiaiuçu Ltda. para o Ministro das Minas e Energia, que o proveu;

j) a autora, então, impetrou contra esse último ato mandado de segurança (MS 11.548), que foi, pelo Superior Tribunal de Justiça, denegado. Transitado em julgado o acórdão, a autora ajuíza ação rescisória (AR 259).

Feito esse relato, para a compreensão da questão, sustenta a autora que dois fatos interessam à presente causa:

a) “O primitivo requerimento de autorização de pesquisa da firma individual Vicente Esteves de Faria não foi instruído, no momento de sua protocolização, com a cópia do Alvará de Autorização para funcionar como Empresa de Mineração, nem com prova do registro desse título no Departamento Nacional de Registro de Comércio”;

b) “A área a que se refere a autorização de pesquisa outorgada pelo Alvará 1.789, de 6.10.89 — primeiro dos atos anulandos —, está totalmente inserida dentro dos limites da área de proteção especial para fins de preservação de mananciais, estabelecida pelos Decretos, nºs 20.792, de 8.9.80, e 27.928, de 15.3.88, do Estado de Minas Gerais; todavia expediu-se tal Alvará sem que o precedesse a indispensável e prévia autorização do órgão ambiental que a administra”.

Sustenta que o inciso I do art. 16 do Código de Mineração exigia que o requerimento de autorização de pesquisa fosse instruído com cópia do Alvará de Autorização para funcionar como empresa de mineração. Exigência essa que foi mantida pela Lei 6.403, de 15.12.76. E frisa que o art. 17 do referido Código dispunha que seria “indeferido de plano pelo Diretor-Geral do DNPM o requerimento desacompanhado de qualquer dos elementos de informação e prova mencionados nos itens, I, II, III e IV, do artigo anterior”.

Esclarece que, no entanto, o Poder Executivo, a pretexto de regulamentar o Código de Mineração, permitiu que o que constituía elemento de prova fosse substituído por simples elemento de informação (Decreto 62.934, de 2.7.68). Mas, argumenta, que o decreto, “fonte subalterna e desautorizada”, não poderia modificar a lei.

Alega, igualmente, que houve violação ao art. 17 da Lei 7.805, de 18.7.89, que dispunha: “A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre”.

Por essas razões, pede a anulação do Alvará 1.789, de 6.10.89, que outorgou autorização à Minas Itatiaiuçu Ltda “com o consequente e definitivo arquivamento do Processo DNPM nº 812.593/73”; e a anulação do “despacho proferido pelo Diretor da Divisão de Fomento da Produção Mineral do DNPM no Processo DNPM nº 830.334/79, e publicado no Diário Oficial de 19.10.89, de indeferimento do pedido de autorização de pesquisa formulado pela autora, com o consequente reconhecimento do seu direito de prioridade e o ulterior processamento do mesmo pedido, até final resolução administrativa”.

2. A União Federal, contestando o pedido (fls. 51/56), arguiu, preliminarmente, litispendência com o RE 114.867 e com a AR 259, dizendo que “em ambos os casos, objetiva a firma ré desconstituir o ato administrativo consubstanciado no Alvará nº 1.789, de 6.10.89, que concedeu autorização de pesquisa de minério de ferro à firma ré: Essa preliminar foi rejeitada pelo MM Juiz *a quo* às fls. 241. Não houve recurso.

No mérito, afirma que a firma Vicente Esteves de Faria, ao protocolizar seu pedido de pesquisa, cumpriu as exigências previstas no Regulamento do código de Mineração, aprovado pelo Decreto 62.934, de 02.07.1968, que, no art. 20, I, permitia a “indicação do título de autorização para funcionar como empresa de mineração e de seu registro no órgão de Registro do Comércio de sua sede: Posteriormente, a Lei 6.403, de 15.12.76, deu nova redação a esse dispositivo, que ficou assim

redigido: “Em se tratando de pessoa jurídica, cópia do alvará de autorização para funcionar como Empresa de Mineração, com a prova do respectivo registro no órgão de Registro de Comércio de sua sede”. Em face desse novo disciplinamento, a Minas Itatiaiuçu Ltda apresentou as provas exigidas por lei.

3. A Minas Itatiaiuçu Ltda., às fls. 72/110, também contestou o pedido. Preliminarmente, alegou que ocorreu a decadência para a propositura da ação, em face do que dispõe o § 3º do art. 103, do Regulamento do Código de Mineração, aprovado pelo Decreto 62.934, 02.07.68. Pede, desse modo, a extinção processo, com julgamento do mérito, por ter ocorrido a decadência.

Discutindo o mérito, a Minas Itatiaiuçu Ltda secundou as razões apresentadas pela União Federal, e salientou a questão da segurança jurídica, dizendo (fls. 94/95):

“Não se cuida, é bom que se ressalte, apenas de desconstituir um ato administrativo que gerou direitos, mas de afirmar o domínio de um preceito normativo, com base no qual a administração vem apreciando e concedendo pedidos de autorização de pesquisa no curso dos anos, pelo menos desde a vigência da norma regulamentar, datada de 02 de julho de 1968, até o advento da Lei nº 6.403, que é de 15 de dezembro de 1976. Com a oscilação que a autora sustenta, os administrados ficariam sem segurança jurídica nos negócios com a administração, dependentes sempre da posição da autoridade que sucedesse a que praticou o ato, vinculando-o, ou não, ao preceito regulamentar”.

Quanto à licença ambiental, disse que a sua necessidade se impõe “antes do efetivo início do evento (no caso a pesquisa) e, obviamente, depois de consolidado o direito de realizar a pesquisa. Ora a segunda ré (a Minas Itatiaiuçu Ltda), em conformidade com as exigências da Lei 7.805, de 18.07.89, e de seu Regulamento, já obteve do órgão competente do Governo do Estado de Minas Gerais, que o Conselho Estadual de Política Ambiental, a necessária licença para atividade de pesquisa mineral em sua unidade localizada no Município de Itatiaiuçu Mateus Leme, processo DNPM nº 812.593/73”.

4. Sentenciando o feito (fls. 247/251), o MM. Juiz Federal Substituto Alexandre Machado Vasconcelos rejeitou a preliminar de decadência, sob o fundamento que, ao exame do art. 66 e seu § 3º do Código de Mineração, o “legislador, intencionalmente, estabeleceu prazo prescricional especial apenas para a pretensão de nulidade de autorização de lavra, e não para a autorização de pesquisa. O prazo prescricional análogo fixado no Decreto nº 62.934/66, art. 103, § 3º, é, portanto, ilegal”.

Quanto ao mérito, disse: “examinando os elementos trazidos aos autos e considerando o princípio da boa fé, a prova produzida pela indicação da localização dos documentos necessários e a juntada posterior dos documentos reclamados pela autora, não vislumbramos vício no Processo nº 812.593/73-DNPM que justifique a anulação do Alvará nº 1.789/89 e do despacho de fl. 22 do Diretor da Divisão de Fomento da Produção Mineral”. E, assim, julgou improcedente o pedido da autora, condenado-a nas custas e em honorários advocatícios, que arbitrou em 10% sobre o valor da causa.

5. Inconformada, a autora apela, sustentando os argumentos deduzidos na inicial (fls. 253/269).

6. O DNPM, às fls. 285/289, apresenta contra-razões.

7. Também contra-arrazoou o recurso a Minas Itatiaiuçu Ltda (fls. 292/316), sustentando a prescrição da ação, como disse na contestação. No mérito, refutou as alegações das razões de apelação e pediu a confirmação da sentença.

8. É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. JUIZ TOURINHO NETO (RELATOR):

1. Prejudicial de mérito.

O relatório minucioso dá bem a dimensão da questão a decidir. Examinemos a prejudicial de mérito, a prescrição, suscitada pela ré Minas Itatiaiuçu Ltda., rechaçada na sentença, e insista na contra-razões.

Argumentou o MM Juiz a quo (fls. 248):

“Não prospera, outrossim, a preliminar meritória de prescrição. Senão vejamos.

O Alvará nº 1.789/89 (f. 21), expedido em favor da 2ª Ré, autorizou a pesquisa de minério de ferro nos locais ali referidos. Ora, o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67) dispõe:

Art. 66 São anuláveis os Alvarás de pesquisa ou Decretos de Lavra quando outorgados com infringência de dispositivos deste Código.

(Omissis)

§ 3º A nulidade poderá ser pleiteada judicialmente em ação proposta por qualquer interessado, no prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação do decreto de lavra no Diário Oficial da União.

Confrontando os termos do ‘caput’ e do parágrafo retrotranscritos, resta evidente que o legislador, intencionalmente estabeleceu prazo prescricional especial apenas para a pretensão de nulidade de autorização ‘de lavra’, e não para autorização ‘de pesquisa’. O prazo prescricional análogo fixado no Decreto nº 62.934/68, artigo 103, § 3º, é, portanto, ilegal.

Como bem anota a autora, em matéria de prescrição se exige disposição expressa de lei, não se podendo ampliar, por analogia, um preceito que regula determinada hipótese. Ainda que se diga que a ampliação da prescrição em referência não se fez por interpretação analógica, temos que é igualmente ilegítima a extensão analógica imposta por decreto, haja vista este não ser investido de força normativa bastante para introduzir novidade jurídica afeta à lei e nela não-prevista.”

Creio correta a interpretação dada pelo MM. Juiz. Mas, ainda que não estivesse razão não assistiria a Minas Itatiaiuçu Ltda. Explica ela o seguinte:

a) a autorização de pesquisa foi-lhe dada em 11 de outubro 1989 (v. fls. 21);

b) a ação foi ajuizada em 09 de outubro de 1990;

c) a citação das rés foi determinada nesse mesmo dia, 09 de outubro de 1990;

d) a primeira ré, a União Federal, foi citada em 09 de novembro de 1990;

e) sua citação deu-se em 16 de novembro de 1990.

Argumenta, então: A autora não promoveu a citação das rés, nos dez dias seguintes à prolação do despacho que a ordenou, como determina o § 2º do art. 219 do CPC [“incumbe à parte promover a citação do réu nos dez dias subsequentes ao despacho que a ordenar, não ficando prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço do judiciário”].

Promover a citação não é efetivá-la, e sim propiciar os meios para o seu cumprimento, se da parte estiver dependendo a prática de algum ato, como, por exemplo, pagamento de despesas. Na hipótese, nenhum ato dependia da autora. Atente-se que, antes mesmo da publicação do despacho, a Procuradoria da República, para contestar o feito em nome da União Federal, já retirava os autos da secretaria, e a apresentou no prazo de 30 dias (tinha o prazo em quádruplo para contestar). A segunda ré, a Minas Itatiaiuçu Ltda, foi citada por precatória. Em 23 de outubro de 1990, o juiz assinava ofício dirigido ao Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais, solicitando a citação ré (v. fls. 43). Ofício esse que não foi enviado pelos Correios, ou por malote e sim entregue diretamente a um dos advogados da autora, Humberto Barreto Filho, no dia 26 de outubro de 1990 (v. fls. 44v). Isso demonstra que a autora estava sendo diligente. No juízo deprecado, a autora pagou as custas da precatória, no dia 07 de novembro de 1990 (v. fls. 49). O mandado de citação foi expedido no dia 12 seguinte e a ré, Minas Itatiaiuçu Ltda. foi citada no dia 16 desse mesmo mês (v. fls. 50).

Observa-se, desse modo, que a autora foi diligente, propiciando o cumprimento das citações das rés, com rapidez.

Tenha-se, também, que a ação foi intentada no prazo de um ano, a contar da data da publicação do Alvará nº 1.789, de 06 de outubro de 1989, no DOU de 11 do mesmo mês (v. fls. 21).

Por essas razões, rejeito a alegação de prescrição.

2. O mérito

Tenho que, no mérito, razão não assiste à autor, como bem demonstrou o MM Juiz a quo. Disse S. Exª (fls. 249/250):

“À época do requerimento, que inaugurou o Processo nº 812.503/73, vigia, igualmente, o Decreto nº 62.934/68, que estabelecia:

Art. 20. O pedido de autorização de pesquisa será formulado em requerimento, em duas vias, dirigido ao Ministro das Minas e Energia, entregue mediante recibo no protocolo do D.N.P.M., onde será mecânica e cronologicamente numerado e registrado, devendo conter, em duplicata, os seguintes elementos de informação e prova:

1 — Tratando-se de pessoa física, prova de nacionalidade brasileira, estado civil, profissão e domicílio do requerente; tratando-se de pessoa jurídica, indicação do título de autorização para funcionar como empresa de mineração é de seu registro no órgão de Registro do Comércio de sua sede. (Grifamos.)

Temos, portanto, que, por um lado, o agente público agia norteado por esse comando do Chefe do Poder Executivo; por outro, o administrado agia convicto de que somente o que lhe exigia a repartição pública era o que tornava apto o seu processo. Em homenagem ao princípio da boa fé, não se pode, hoje, dizer ao postulante — que atua presumindo que os atos praticados pela Administração são legais e sem vícios — que o seu requerimento gera sérios efeitos para outros particulares, vez que outorga a prioridade garantida por lei porque não teria juntado tal ou qual cópia de alvará e registro.

04.2. Outrossim, diversamente do que vimos na situação de criação de nova hipótese de prescrição, aqui o poder regulamentar não inovou no mundo jurídico. Admitiu, isso sim, como prova das condições exigidas pelo artigo 16 do Código de Mineração a simples indicação do título de autorização de funcionamento e do seu registro. E por que isso? Porque a admissão do requerimento gera sérios efeitos para outros particulares, vez que outorga a prioridade ao que primeiro o protocoliza. Logo, qualquer outro interessado poderia fazer prova de que o requerente com prioridade não dispunha do alvará nem do registro. Para a administração, outrossim, restava aberta a via de, a qualquer momento e revelando-se necessário, exigir os documen-

tos ou realizar investigações à luz da indicação apresentada.

Mas o que fez a autora? Não sustentou a inexistência desses atos (alvará e registro), mas apenas que os mesmos não haviam sido juntados no processo. Indagamos: a indicação maculou, de alguma forma, a idoneidade e a habilitação da requerente?

04.3. Temos que o ordenamento jurídico pátrio adota o princípio da convalidação dos atos jurídicos quando, preterida forma legalmente definida, tenham sido praticados de maneira a atingir-lhes a finalidade.

Destarte, afirma a 1ª Ré, à f. 54 e ss., que, sobrevindo a Lei nº 6.403/76, as cópias dos documentos ora reclamados pela autora foram juntadas aos autos — só que pela empresa sucessora da originariamente requerente da autorização (a 2ª Ré). Efetivaram-se, então, os ‘atos e retificação’ a que alude o artigo 06, § 2º do Código de Mineração.”

Bem salientou a Minas Itatiaiuçu Ltda. (fls. 302):

“Quando foi editada a Lei 6.403, de 15.12.1976, com a nova redação do inciso I, do art. 16 do Decreto-lei, 227, de 28.2.67, ficou abrogado o inciso I do art. 20 do Decreto. A partir de então, efetivamente, a exigência da cópia do alvará de autorização e de prova do respectivo registro, excluída da disciplina regulamentar, passou a ser legítima, porque o novo texto legal afirmava a exigência de maneira explícita e a norma regulamentar deixara de existir. E a apelada, atendendo a exigência legal, apresentou nova documentação, incluindo a cópia do alvará nº 1.774, de 24.1.1975, que a autorizou a continuar funcionando como empresa de mineração e cópia da certidão de registro do referido título, efetuado na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (doc. nº 3; f. 54, 99 e 137/9 do Processo DNPM nº 812.593/73, apensando aos presentes autos).

De referência à proteção ambiental, disse o ilustre juiz (fls. 249):

‘a autora argüi que o Alvará nº 1.789/89 é nulo por ser indispensável à sua validade a prévia autorização do órgão ambiental que administra a área de proteção especial, no caso o Instituto Estadual de Floresta do Estado de Minas Gerais.

Todavia, essa exigência foi disciplinada nos Decretos nº 20.792/80 (fl. 23/4) e nº 27.928/88, sendo certo que o Processo nº 812.593 teve início em 1973. Logo, não há que se falar dessa prévia autorização para que fosse admitido o processamento do pedido de autorização de pesquisa.

Outrossim, a Lei 7.805/89 não estabelece que a autorização para proceder a trabalhos de pesquisa em áreas de conservação ambiental depende de licença prévia do órgão delas encarregado. A referida lei estabelece, sim, que a realização dos trabalhos de pesquisa depende dessa prévia licença do órgão ambiental, ‘verbis’:

Art. 17. A ‘realização de trabalhos’ de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre (Grifamos)

Para tal razão é que, conforme se noticia às fl. 106 e ss. a 2ª Ré, de posse do Alvará nº 1.789/89, providenciou a necessária licença do órgão ambiental, em consonância com o artigo 17 retrotranscrito.”

Vale a argumentação da Minas Itatiaiuçu Ltda (fls. 312):

“Avalie-se a redação do dispositivo (Lei nº 7.805, de 18.7.89, art. 17): ‘A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre. O que o dispositivo visa, notoriamente, é impedir o início de qualquer atividade de mineração, sem autorização prévia do órgão ambiental. O dispositivo não diz que a pesquisa e lavra dependem de autorização. Sua dicção é óbvia: o que está dependente de prévia autorização é ‘a realização de trabalhos de pesquisa e lavra’. O registro que se contém na regra legal só será legitimamente exigido, se iniciarem os trabalhos de pesquisa e de lavra, mas sempre antes deste fato.”

3. Ante o exposto, rego provimento à apelação e à remessa tida por interposta.

5. É o voto.

VOTO-VOGAL
PRELIMINAR

A DESEMBARGADORA FEDERAL. ASSUSETE MAGALHÃES: Senhor Presidente,

efetivamente vou acompanhar, no particular, o eminente Relator, porque o art. 66, inciso I, § 3º, do Código de Mineração instituiu um prazo de um ano apenas para anulação do alvará de autorização de lavra. O regulamento, assim, em face do princípio da legalidade, não poderia instituir prazo novo de decadência ou de prescrição, relativamente à anulação do alvará de pesquisa. Mas, ainda que assim não fosse, o eminente Relator bem demonstrou que a ação foi ajuizada antes do prazo de um ano, e a autora diligenciou, tomou todas as providências que lhe cabiam para que a citação das rés se fizesse no menor prazo possível. Se tal não ocorreu, é hipótese de aplicação da Súmula 78 do extinto TFR e da Súmula 106 do STJ.

Acompanho o Relator.

SUSTENÇÃO ORAL

Sestentou pela Apelada Minas Itatiaiuçu Ltda., o Dr. Pedro Gordilho.

CERTIDÃO

Certifico que e (o) egrégia (o) SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe, em Sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, à unanimidade, rejeitou a questão prejudicial e, no mérito, negou provimento à Apelação e à Remessa Oficial, tida como interposta, nos termos do voto do Exmo. Relator Relator.

Participaram do Julgamento os Exmos. Srs. DESEMBARGADORA FEDERAL ASSU-SETE MAGALHÃES e DESEMBARGADOR FEDERAL, JIRAIR ARAM MEGUE-RIAN.

Brasília, 11 de março de 2003.

Kátia Maria Soares Freire — Secretário(a)

COMENTÁRIO

Apelação Cível nº 96.01.28924/DF
(Comentário de Pedro Gordilho)

1. É sempre atraente a tese da ineficácia do regulamento que modifica o texto da lei re-

gulamentada. Sobre tudo nos termos em que o apelante a colocou, apoiando-a numa argumentação cerrada, fundada nos intérpretes mais conspícuos e declinando-a de forma ir-repreensível. Mas sem razão, como mostrou, à saciedade, o acórdão comentado.

2. Como efeito, o art. 15, inc. I, do Decreto-lei 227, de 27.2.67, cópia do alvará de autorização para funcionar como empresa de mineração e prova de registro desse título no DNRC, e o art. 20, inc. I, do Decreto nº 62.934, de 2.7.68, que a regulamentou, apenas a indicação do título de autorização para funcionar como empresa de mineração e seu registro no órgão de registro de comércio de sua sede, o alvará de pesquisa conferido a quem se apresentou, à administração exibindo o que o regulamento exigia seria nulo.

3. O regulamento, exigindo menos do que o Decreto-lei, seria, pois, ineficaz.

4. Ora, a questão em debate não podia ser vista com esta simplicidade. Os princípios estão inegavelmente corretos, mas o caso concreto não pode ser validamente colocado sob sua sombra.

5. Sustentou a apelante que o primitivo requerimento de autorização de pesquisa da firma individual Vicente Esteves de Faria não foi instruído, no momento de sua protocolização, com a cópia do alvará de autorização, para funcionar como empresa de mineração, nem como a prova do registro desse título no Departamento Nacional de Registro de Comércio.

6. Por isso, pede (a) a anulação do Alvará nº 1.789, 6.10.89, que autorizou a apelada a pesquisar minério de ferro, com o conseqüente e definitivo arquivamento do processo DNPM nº 812.593-73 e (b) a anulação do despacho proferido pelo Diretor da Divisão de Fomento da Produção Mineral do DNPM no processo DNPM 830.334/79, de indeferimento do pedido de autorização de pesquisa formulado por ela, apelante, com o conseqüente reconhecimento do seu direito de prioridade.

7. Para melhor compreender a questão em debate convém, reproduzir os textos dos diplomas aplicáveis à espécie:

“Art. 16 inc. I do Decreto-lei 227, de 28.2.67:

Art. 16. A autorização de pesquisa será pleiteada (...) devendo ser apresentado em duas vias e conter os seguintes elementos de informação e prova:

I — nome, nacionalidade, estado civil, profissão e domicílio do requerente; em se tratando de pessoas jurídicas, cópia do alvará de autorização para funcionar como empresa de mineração e, também prova de registro desse título no Departamento Nacional do Registro do Comércio.

Art. 20, inc. I, do Decreto 62.934, de 2.7.68:

Art. 20. O pedido de autorização de pesquisa será formulado em requerimento (...) devendo conter, em duplicata os seguintes elementos da informação e prova:

I — Tratando-se de pessoas física, prova de nacionalidade brasileira, estado civil, profissão e domicílio do requerente; tratando-se de pessoa jurídica, indicação do título de autorização para funcionar como empresa de mineração e de seu registro no órgão de Registro do Comércio de sua sede.

Art. 1º da Lei nº 6.403, de 15.12.76, que dá nova redação no inciso I do art. 16 do DI, nº 227, de 28.2.67, ficando este como a seguinte redação:

Art. 16 (...)

I — Prova de nacionalidade brasileira, estado civil, profissão e domicílio do requerente, pessoa natural. Em se tratando de pessoa jurídica, cópia do alvará de autorização para funcionar como empresa de mineração, com a prova de respectivo registro no órgão de registro do comércio de sua sede. Prova do recolhimento dos emolumentos estabelecidos no art. 20 deste código.”

8. A partir, pois, da Lei nº 6.403, de 15.12.76, as publicações oficiais contendo o texto do regulamento (Decreto 62.934, 2.7.68), fizeram constar, quando ao inciso I, do art. 20;

“Inciso I — revogado (revogado pelo disposto no art. 1º, da Lei nº 6.403, de 15.12.76. Ver Item I, do art. 16 do Código de Mineração”.

9. A apelada apresentou seu requerimento de pesquisa, através de sua antecessora, em 21 de setembro de 1973, perante ao DNPM do extinto Ministério das Minas e Energias. Nessa ocasião, vigorava o regulamento do Código de Mineração aprovado pelo Decreto nº 62.934, de 2.7.68, cujo art. 20, inc. I, exigia apenas a indicação do título de autorização para funcionar como empresa de mineração e de seu registro no órgão de registro do comércio de sua sede.

10. A antecessora da apelada, pois, instruiu seu requerimento com os documentos exigidos pela administração, como assinalou o Sr. Consultor Jurídico do Ministério em sua informação:

“Na verdade não poderia supor, justificadamente, estar obrigada a cumprir determinação que não constava do dispositivo em comento e nem foram formuladas pelo órgão receptor”.

11. No que toca ao Departamento, não tinha outra alternativa senão obedecer o decreto regulamentar, expedido pelo Sr. Presidente da República. Nenhum vício, aparente ou subjacente, o contaminava *in faciem*, a ponto de justificar o seu descumprimento, como assinalou novamente o Consultor Jurídico do Ministério:

“Descumpri-lo sob quaisquer argumentos, mesmo que fosse o de ter ultrapassado o regulamento às disposições da lei regulamentada, seria instalar o caos na administração pública, com sistemática recusa ao cumprimento das leis, alegando os responsáveis, sempre, ora a ilegalidade, ora a injustiça, ora a inoportunidade de sua aplicação e mesmo sua inconstitucionalidade.”

12. Quando foi editada a Lei nº 6.403, de 15.12.1976, com a nova redação do inciso I, do art. 16 do Decreto-lei nº 227, de 28.2.67, ficou ab-rogado o inciso I do art. 20 do Decreto. A partir de então, efetivamente, a exigência da cópia do alvará de autorização e da prova do respectivo, excluída da disciplina regulamentar, passou a ser legítima, porque o novo texto legal afirmava a exigência de maneira explícita e a norma regulamentar deixava de existir.

13. A apelada atendendo a exigência legal, apresentou nova documentação incluindo a cópia do alvará nº 1.774, de 24.1.1975, que a autorizou a continuar funcionando como empresa de mineração e cópia da certidão de registro do referido título, efetuado na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais.

14. Se se pudesse detectar alguma irregularidade estaria ela sanada com a provisão acuteladora de iniciativa da apelada, que poderia invocar em seu proveito o § 2º do art. 66 do Código de Mineração, pontualmente lembrado pelo Consultor Jurídico do Ministério em sua informação, segundo o qual:

“Art. 66. São anuláveis os alvarás de pesquisa ou decreto de lavra quando outorgados com infringência de dispositivos deste código. (...)”

§ 2º (...) e sempre que possível, o DNPM procurará sanar a deficiência por via de atos de retificação”.

15. Sob a égide da exigência regulamentar abrandada centenas de pedidos de autorização de pesquisa foram apresentados e a administração os deferiu, instruídos apenas com as exigências que a administração fazia observar e que não eram outras senão as exigências constantes do regulamento.

16. O Código de Mineração estabelece que a autorização de pesquisa será outorgada por alvará do Ministro das Minas e Energia (art. 21) e que a concessão de lavra terá por título um decreto assinado pelo Presidente da República, o qual será transcrito em livro próprio do DNPM (art. 43).

17. O regulamento do Código de Mineração especificou os direitos e deveres do pesquisador e do minerador em relação à União, que é o poder autorizante e concedente da pesquisa e da lavra, e estabeleceu os casos de caducidade autorização e da concessão, atribuindo ao DNPM competência para os registros, fiscalização e controle de toda atividade mineatória no País.

18. A autorização de pesquisa e concessão de lavra são, portanto, atos administrativos da competência exclusiva da União. Ora, a administração não pode deslembrar a decisão normativa por ela tomada anteriormente, desconhecendo-a depois de haver solenemente

proclamado através da norma geral que, aplicada à situação individual, originou direitos desconhecíveis.

19. Não se cuida apenas de desconstituir um ato administrativo que gerou direitos, mas de afirmar o domínio de um preceito normativo, com base no qual a administração vem apreciando e concedendo pedidos de autorização de pesquisa no curso dos anos, pelo menos desde a vigência da norma regulamentar, datada de julho de 1978, até o advento da Lei nº 6.403, que é de 15 de dezembro de 1976.

20. Com a oscilação que a apelante sustenta, os administrados ficariam sem segurança jurídica nos negócios com a administração, dependentes se posição da autoridade que sucedesse a que praticou o ato, vinculando-o, ou preceito regulamentar.

21. Se assim não for, ninguém terá segurança nos atos negociais com o poder público, pois cada administração, adotando a interpretação que lhe aprouvesse, invalidaria ou não decisões anteriores tomadas em conformidade com a exigência contemplada no regulamento.

22. Na hipótese, já eram decorridos mais de 20 anos desde protocolado o requerimento de pesquisa por parte da firma Vicente Esteves de Faria, antecessora da apelada, o que justifica plenamente a sua manutenção, diante da coerência da administração com o preceito regulamentar e da iniciativa da tão logo revogou-se aquele suposto abrandamento com a edição da Lei 6.403, de 15 dezembro de 1976, fazendo juntar ao processo administrativo a prova exigida na nova disciplina legal.

23. Esse *longi temporis* revela que a apelada satisfaz plenamente aquilo que a administração tinha por essencial, no que toca à comprovação exigida, contemplada com o alvará de pesquisa.

24. Ora, pesquisar, para o Código de Minas, não é copiar relatório oficiais, nem, tão pouco, dar notícia ao DNPM de que, em determinada terra, existe certo mineral. Se isso fosse pesquisa mineral, qualquer leigo poderia apresentar-se descobridor de jazida de minério, e, assim, habilitar-se à autorização de lavra.

25. A definição de pesquisa está no art. 14 do Código de Minas e se desdobra em três extensos parágrafos. A pesquisa é execução

dos trabalhos necessários à definição das jazidas, sua avaliação e a determinação da exatidão do seu aproveitamento econômico. Ela compreende trabalhos de reconhecimento geológico, estudos geo-físicos, escavações de pequena profundidade, abertura de poços e galerias, sondagens, análises químicas, ensaios de beneficiamento. Só o conjunto desses trabalhos complexos e inegavelmente custosos, por que exigem aparelhagem adequada — inclusive para sondagens — é que constitui a verdadeira pesquisa, todo visando o necessário e seguro conhecimento sobre o real valor econômico da jazida, como observa Lauro Lacerda Rocha comentando o Código de Minas anterior (Código de Minas, 1959, p. 54).

26. A pesquisa é um risco que o pesquisador enfrenta para realizá-la com seus recursos técnicos e financeiros próprios. E só tem valor se obedece a esses requisitos e atende às condições previstas no art. 14, do Código de Minas. Quem não tomou o risco e suportou os encargos à pesquisa, fazendo o trabalho próprio e completo, não é pesquisador.

27. Seria sumamente iníquo, portanto, invalidar atos administrativos praticados em conformidade com preceito administrativo regular, apenas porque se suspeita de que tais preceitos genéricos implicariam em abrandamento de exigências outras contempladas no texto do regulamento do decreto-lei.

28. A tutela da boa fé exige que em circunstâncias especiais — notadamente quando o particular, cumprindo a sua parte, tal como fez a apelada, age em conformidade com as exigências que a administração lhe imputa, não lhe fazendo outras exigências além daquelas contempladas em preceito regulamentar de índole genérica — se apure até que ponto a tese da exorbitância do preceito regulamentar pode atingir, prejudicando, o agente que teve por legítimo o ato e, fundado nele, procedeu na presunção de que estava agindo sob o amparo do direito objetivo.

29. Acresce que essa comprovação que se continha no inciso I, do art. 16, do Dec. Lei 227, de 21.2.67, já estava atendida desde quando o decreto regulamentar exigia, em lugar da prova da empresa de mineração e de seu registro no Registro de Comércio, a simples *indicação*.

30. É que o DNPM possui, entre seus órgãos de composição interna, a seção de empresas de mineração (SEM), à qual compete processar os pedidos de autorização de funcionamento das empresas de mineração, mantendo-os sob sua guarda e controle, inclusive para efeito de análise e aprovação das alterações que nos mesmos vierem a ser processadas.

31. Para cumprir essa sua finalidade, a seção de empresas de mineração mantém em regime cartorial o registro de todos os alvarás de autorização de funcionamento das empresas de mineração, em conformidade com o art. 80, inc. III, § 2º, do Código de Mineração.

32. Impõe o mesmo Código de Mineração, em seu art. 81, que anteriormente ao registro do comércio, qualquer alteração feita nos contratos ou nos estatutos sociais das sociedades autorizadas a funcionar como empresa de mineração, deverá ser previamente submetida à aprovação do Ministério das Minas e Energia, antes de ser levado a registro no registro de comércio.

33. Ora, isto leva à convicção de que o DNPM dispõe, de forma organizada e segura, em seus arquivos permanentemente atualizados, de todos os elementos da prova requerida pelo art. 16, item I, do Código de Mineração, o que torna, a bem dizer, desnecessária, tal como se continha no preceito regulamentar, a inscrição do pedido de requerimento de autorização de lavra com documentos semelhantes, cuja utilidade prática parece discutível.

34. É, pois, curial afirmar-se que a aceitação da tese proposta pela apelante, desconhecendo-se o preceito regulamentar que se continha no art. 20, inc. I, do Regulamento, sugere que todos os pedidos de autorização sofreriam forçosamente a censura da nulidade pela ineficácia dos respectivos alvarás, produzindo uma situação caótica para a indústria extrativa e mineral, eis que esses processos seguramente se iniciaram e foram instruídos em conformidade com a disciplina normativa constante da norma regulamentar.

35. Daí se poder afirmar que com a anulação ou ineficácia do alvará outorgado à apelada — e a todas as empresas que igualmente o obtiveram em condições idênticas — a União

seria fatalmente responsabilizada, porque quer a apelada, quer inumeráveis empresas de mineração que agiram em conformidade com a norma regulamentar, teriam sido induzidas em erro. Elas agiram de acordo com o preceito regulamentar e a administração acolheu os seus pedidos em conformidade com esse mesmo preceito.

36. Admirou-se ainda a apelante a arguir a nulidade do alvará porque, segundo afirma, “a área a que se refere a autorização de pesquisa outorgada pelo Alvará nº 1.789, de 6.10.89 — primeiro dos atos anulados — está totalmente dentro dos limites da áreas de proteção especial para fins de preservação de mananciais, estabelecida pelos Decretos nº 20.792, de 8.9.80, e 27.928, de 15.3.88, do Estado de Minas Gerais; todavia, expediu-se tal Alvará sem que o precedesse a indispensável e prévia autorização órgão ambiental que a administra.”

37. Avalie-se, primeiramente, a redação do dispositivo (Lei nº 7.805, de 18.7.89, art. 17):

“A realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre”.

38. O que o dispositivo visa, notoriamente, é impedir o início de qualquer atividade de mineração, sem autorização prévia do órgão ambiental. O dispositivo não diz que a pesquisa e lavra dependem de autorização. Sua dicção é óbvia: o que está dependente de prévia autorização é “a realização de trabalhos de pesquisa e lavra”. O registro que se contém na regra legal só será legitimamente exigido quando se iniciarem os trabalhos de pesquisa e de lavra, mas sempre antes deste fato.

39. As atividades consideradas potencialmente poluidoras estão disciplinadas no Decreto nº 99.274, de 6.6.90, que regulamentou a Lei nº 6.902, de 27.4.81 e Lei nº 6.938, de 31.8.81, alteradas pela Lei 7.805, de 18.7.89. Esse regulamento, que contempla o licenciamento prévio exigido pelo art. 17 apelante faz tanto cabedal, dispõe no art. 19:

“Art. 19. O poder público no exercício da sua competência de controle expedirá as seguintes licenças:

I — Licença Prévia (LP) — na fase preliminar de planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos na fase de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais e federais no uso do solo;

II — Licença de Instalação (LI) — autorizando o início da implantação, de acordo com especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III — Licença de Operação (LO) — autorizando, após as verificações necessária, o início da atividade licenciada e o fundamento de seus equipamentos de controle e acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação”.

40. A licença prévia — que aliás é a única prevista na legislação ambiental — está a manifestar a necessidade de sua obtenção antes do efetivo início do evento (no caso a pesquisa) e, obviamente, depois de consolidado o direito de realizar a pesquisa.

41. Ora, a apelada, em conformidade com as exigências da Lei 7.805, de 18.7.89, e de seu Regulamento, já obtivera do órgão competente do Estado de Minas Gerais, que é o Conselho Estadual de Política Ambiental, a necessária licença para atividade de pesquisa mineral em sua unidade localizada no Município de Itatiaiuçu e Mateus Leme, processo DNPM n 812.593/73.

42. Em favor da sua tese a apelante invocou julgado do Supremo Tribunal que não admitiu o cumprimento de requisito (que se tem por assemelhado) em data posterior ao ato administrativo de outorga do alvará de pesquisa (RE 104.606, RTJ, 113-442). Sem proveito, porém.

43. Com efeito, não poderia decidir o Supremo Tribunal — nesse caso que se supôs assemelhado, mas que não era — de outro modo. A regra legal questionada, que é o art. 22, inc. V, do Código de Mineração, dispõe imperativamente que “a autorização será conferida nas seguintes condições”, e, dentre as várias condições que enumera, estabelece a do inc. V, que exige na pesquisa na faixa de domínio das fortificações, das estradas de ferro, das rodovias, dos mananciais de água potável, das vias ou logradouros públicos, as-

sentimento das autoridades sob cuja jurisdição as mesmas estiverem.

44. A regra é imperativa, pois somente será conferida a autorização observadas as condições enumeradas. Daí o provimento dado pela Eg. 1ª Turma ao citado recurso extraordinário, com base nessas afirmações do em. Relator. Ministro Rafael Mayer (RTJ, 113-452):

“Se nos termos da lei, a pesquisa, ou seja, o ato administrativo que a autoriza, depende do assentimento de outra autoridade, é que a ele está condicionado para sua perfeição e validade como requisito procedimental ou pressuposto objetivo do ato, que é. Ora, a falta desse requisito do ato, qual seja a omissão, no caso do prévio assentimento do SPHAN”.

45. A regra questionada, no caso comentado, não reserva o mesmo tratamento, pois somente tem como dependente de prévia autorização do órgão ambiental “a realização de trabalhos de pesquisa e lavra em áreas de conservação”. Aí não se fala em autorização, tal como se dá no art. 22 do Código de Mineração, mas no ato de efetivação daquilo que a autorização propicia, que é a realização legítima de trabalho de pesquisa e lavra. Situa-

ções, portanto, tratadas diferentemente pela disciplina legal e regulamentar.

46. Daí ter lembrado com proveito o Consultor Jurídico do Ministério que a legislação protetora do meio ambiente somente foi editada vários anos após o requerimento de autorização de pesquisa formulado por Vicente Esteves de Faria, que data de 21 de setembro de 1973, assinalando:

“só após a vigência de tais diplomas legais é que cabe falar-se em cumprimento de suas exigências, providência que foi tomada pelo DNPM, no estrito âmbito de suas atribuições, solicitando ao interessado a apresentação do assentimento dos órgãos do setor, localizados naquela unidade da Federação.”

* * *

47. Temas variados, como se pode verificar, foram levantadas pelas partes, tendo recebido solução, seja do Juiz de primeiro grau, seja do acórdão comentado, que consagra a garantia da segurança jurídica dos administrados em face de preceito regulamentar. (Pedro Gordilho, advogado em Brasília).