CÓDIGO DE MINAS — AUTORIZAÇÃO DE LAVRA — REVOGAÇÃO SEM FORMA REGULAR — MANDADO DE SEGURANÇA

— Se o Govêrno outorgou a autorização de lavra em jazida de sua propriedade, não pode revogá-la discricionàriamente, sem obediência à forma regular estabelecida em lei, verificadas as hipóteses de caducidade ou nulidade.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Dr. Jaime Carneiro Leão de Vasconcelos
Recurso de mandado de segurança n.º 927 — Relator: Sr. Ministro LAUDO DE CAMARGO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança nº 927, do Distrito Federal, em que é recorrente o Dr. Jaime Carneiro Leão de Vasconcelos, acorda o Supremo Tribunal Federal, desprezada a preliminar de não conhecimento, conceder o mandado, nos têrmos das notas juntas, pagas na forma legal as custas.

Rio, 6 de outubro de 1948. — *José Linhares*, Presidente. — *Laudo de Camargo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O Dr. Jaime Carneiro Leão de Vasconcelos requereu o presente mandado de segurança, para defesa de direito líquido e certo e que, diz, foi violado por ato manifestamente ilegal do Exmo. Sr. Presidente da República.

E a violação resulta do seguinte:

Foi autorizado pelo Govêrno Federal e após o preenchimento das formalidades legais (Decreto-lei nº 1.985, de 29 de fevereiro de 1940, arts. 28, 29 e 31), a lavrar jazidas conchíferas, em áreas mencionadas e existentes na Lagôa de Araruama, no Estado do Rio de Janeiro.

A autorização foi realizada através dos decretos ns. 10.103 — 10.104 — 10.105 — 10.106 e 10.107, de 30 de julho de 1942.

Em 11 de maio de 43, depois de pagos os tributos exigidos, requereu ao Departamento Nacional de Produção Mineral a posse das jazidas conchíferas (citado decreto-lei de 1.985 a fls.

21, §§ 1º e 35) sendo imitido na respectiva posse no dia 19 do mesmo mês.

Quando era iniciada a exploração, surgiu o decreto-lei n.º 6.011, de 19 de dezembro de 43, estabelecendo que os depósitos de conchas e de turfa da região da Lagôa de Araruama passavam a constituir reservas de matéria-prima para a indústria de soda da Companhia Nacional de Álcalis.

Acrescentou o decreto: "Será promovida pelo Govêrno a desapropriação das jazidas a que se refere o art. 1º e que tenham sido objeto de concessões ainda em vigor devendo, porém, a indenização ser paga pela Companhia".

E o art. 4º determinava ao Ministério da Agricultura "rever as concessões de pesquisas e lavras, já dadas, para promover a declaração da caducidade em que tiverem incorrido", declarando-se que seriam apenas toleradas "as atividades dos pequenos produtores de cal que exploram presentemente os pequenos depósitos de conchas da região, podendo a Companhia darlhes permissão em cada caso, para que continuem com a sua indústria" (art. 7º).

O requerente, porém, escapou a êsse primeiro ímpeto da legislação ditatorial.

Havendo procedido aos estudos e revisões referidos no art. 4º, do citado decreto nº 6.011, o Ministério da Agricultura reconheceu e declarou outorgadas ao requerente.

Mas, menos de dois anos depois, apareceu o decreto-lei nº 7.807, de 1945, modificando o de nº 6.011, para limitar a área que fôsse necessária, a fim de assegurar à Companhia Nacional de Álcalis 10.000.000 de toneladas de material conchífero, providenciando a mesma Companhia quanto à limitação, no prazo de 10 meses e sob a fiscalização do Departamento Nacional de Produção Mineral.

Determinou mais: "A área que restar ficará livre para qualquer interessado, cabendo preferência, por 60 dias, aos que já requereram autorização de pesquisa ou lavra no referido local".

A Companhia, entretanto, não promoveu a necessária limitação, para a constituição das suas reservas, nem o Govêrno promoveu a desapropriação exigida.

Assim, havendo-se esgotado o prazo de 10 meses, em data de 18 de julho de 1946, pediu a restituição de suas propriedades e autorização para o reinício das atividades extrativas, sendo o requerimento protocolado no Ministério da Agricultura.

Insistindo em dar à Companhia todos os privilégios indispensáveis, o Govêrno, por mais um decreto-lei, o de nº 9.606, de 46, alterou o disposto no anterior, nº 7.807, *in verbis*: — "Fica dilatado para 20 meses o prazo de que trata o art. 2º do decreto-lei nº 7.807, de 31 de julho de 1946 (*Diário Oficial* de 21 de agôsto de 1946 — pág. 11.939).

E por esta arte, ficou prejudicado, por não despachado o seu requerimento.

Esgotou-se, porém, o novo prazo, sem a limitação, limitando-se a Companhia a solicitar a sua dilatação.

Agora, já se encontrava o país no regime constitucional.

Por isso, e como o Govêrno não houvesse promovido a desapropriação das suas jazidas, requereu a 20 de maio de 1947, dentro dos 60 dias, a restituição das suas propriedades e autorização para o reinício das atividades.

O pedido foi atendido, pelo decreto nº 24.163, de 1947, que assim dispôs: "Ficam revalidadas as autorizações concedidas a Jaime Carneiro Leão de Vasconcelos, para lavrar conchas no Município de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro pelos decretos ns. 10.103 — 10.104 — 10.105 — 10.106 e 10.107, todos de 30 de julho de 1942, revogadas as disposições em contrário".

Acontece que, decorridos apenas dois meses, e para atender ao pedido da Companhia, o Govêrno, surpreendentemente, cancelou os decretos de autorizações de lavra outorgadas ao requerente. E o fêz revogando sumàriamente o decreto nº 24.163, de 4 de dezembro de 1947, que reconhecendo o direito líquido e certo do requerente, restituira a êste as suas jazidas pela re-

validação dos decretos de autorização de lavra de 1942.

Os decretos violadores dos seus direitos tomaram os ns. 24.317 e 24.365, respectivamente de 8 e 22 de janeiro dêste ano.

A violação dêsse direito ficou evidenciada, pois as jazidas são consideradas bens imóveis, regendo-se pelos mesmos princípios da propriedade comum, devendo o decreto de autorização ser transcrito, como o foi.

Se, portanto, o requerente cumpriu as exigências legais, e adquiriu domínio, êste não podia ser arrebatado sumàriamente, por ato atentatório do direito adquirido e do direito de propriedade.

Daí o pedido de mandado que apareceu instruído.

Solicitadas informações, vieram estas pelo ofício que passo a ler (fls. 31).

E, ouvido, assim se manifestou o Sr. Dr. Procurador Geral:

— "O parecer do ilustre Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, transcrito na informação de fls. 31 e seguintes, deixou demonstrado o não cabimento do mandado de segurança na espécie (fls. 32).

Por outro lado, cumpre considerar que o impetrante invoca direito decorrente de uma autorização.

Ora, conforme bem assinala o citado parecer, os decretos de autorização de lavra, quando recaem sôbre jazidas de propriedade da União, como acontece com as questionadas, são atos de império, que o Govêrno expede a favor de particulares, mas que pode revogar, apenas se sujeitando a pagar os prejuízos, que, porventura, tenham efetivamente sofrido os titulares das autorizações tornadas sem efeito.

Mas é evidente que, se tal hipótese ocorrer, aquêles prejuízos hão de ser reclamados por ação ordinária.

Fazendo nossas as considerações constantes do citado parecer, opinamos pela denegação do mandado.

Distrito Federal, 19 de julho de 1948 — *Luiz Gallotti*, Procurador Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — O requerente, após o processo preliminar de pesquisa e após o preenchimento dos requisitos legais, foi investido, mediante autorização, nos direitos sôbre minas de calcário — jazida em lavra — existentes na Lagôa de Araruama, Estado do Rio de Janeiro, pelos decretos ns. 10.103, 10.104, 10.105, 10.106 e 10.107, de 30 de julho de 1942.

Depois dos incidentes narrados no relatório lido as autorizações foram revalidadas nêstes têrmos: "Ficam revalidadas as autorizações conferidas a Jaime Carneiro Leão de Vasconcelos, para lavrar conchas calcárias no Município de Cabo Frio, Estado do Rio de Janeiro pelos decretos... revogadas as disposições em contrário."

Se se encontrava o requerente na posse das minas e se possuia os seus títulos transcritos, bem de ver, é que houve violação dos seus direitos certos e líquidos, pelos dois decretos de janeiro dêste ano, cassando sumàriamente as autorizações.

O decreto-lei n.º 1.935, de 29 de janeiro de 1950, declara, pelo art. 4.º, ser a jazida bem imóvel.

E como bem imóvel, o concessionário, na frase de Atílio Vivaqua, é titular de um direito de propriedade (*A Nova Política do Subsolo e o Regime legal das Minas*, pág. 579).

E direito desta natureza, uma vez adquirido, só poderá ser perdido por algumas das formas estabelecidas pelo legislador, uma vez que "a autorização perdurará enquanto a lavra fôr mantida em franca atividade" (Código de Minas, art. 28, parágrafo único).

As formas estabelecidas são apenas duas: caducidade, por descumprimento das obrigações ou nulidades, por infração do Código (arts. 37 e 38).

Ambas têm processo administrativo.

Mas nenhuma das hipóteses ocorre, como o mostra a informação oficial.

Lá se encontra esta afirmação: "o caso não é de caducidade, nem de nulidade de autorização".

Se se não trata de nenhum dêstes casos a cassação não podia fundar-se no § 4.º.

Reza a informação que a norma aplicável foi a do art. 54.

E acrescentou: "para aplicação dessa norma, não importa que a lavra já tenha sido concedida, porque o que orienta o pensamento do legislador é o interêsse público a ser acautelado tão prontamente possível, logo que reconhecida a predominância daquele interêsse sôbre o privado".

Há equívoco por parte do ilustre subscritor do parecer-informação, que vê no ato impugnado um ato de império.

Mas não se trata de ato de autoridade, ato discricionário e sim de gestão, não podendo assim ser desfeito sumária e unilateralmente (Vide *Instituições de Direito Administrativo*, de Temístocles Cavalcânti, pág. 212 e *Direito Administrativo*, de Matos de Vasconcelos, págs. 101 e seguintes).

Além de se não tratar de ato de império, há considerar a inaplicabilidade do art. 36 do Código de Minas assim concebido: "A autorização será recusada se a lavra fôr considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interêsses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Govêrno.

Neste último caso o pesquisador terá o direito de receber do Govêrno a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o relatório".

Está a ver-se da simples leitura do texto, que a recusa deve preceder a autorização.

Diz, pois, evidentemente o texto à hipótese diferente, ou seja a autorização de pesquisa, de que trata o art. 13 e não a autorização de lavra, de que fala o art. 28.

A segunda parte do texto é ainda mais clara, quando fala em *pesquisador* e aprovação de *relatório*.

Não se aluda, pois, à proteção do direito do Estado, que ficará sempre salvo, quer pelo cancelamento, quer pela rescisão, quando em forma regular.

E além dêsses meios, há o maior, a desapropriação, que no regime discricionário foi lembrado e no regime constitucional não pode ser esquecido.

Por último, não vejo procedência na alegação de ser inidôneo o meio usado, por se tratar de direito real e a ser resolvido pelo interdito ou pela reivindicação, sendo que o mandado só protege direitos pessoais.

Trata-se de ato público e violador de direito.

Podia assim o prejudicado pedir à Justiça a proteção pelo mandado.

Como o mostra Castro Nunes, "a qualquer direito, seja de que natureza fôr, pode ferir um excesso de poder da autoridade, por ação ou omissão, seja êle real, pessoal ou personalíssimo" (*Do Mandado de Segurança*, pág. 43).

Conheço, pois, do pedido e o defiro.

VOTO

O Sr. Ministro Armando Prado — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Relator, começou o seu brilhante voto determinando, com grande mestria, a distinção que se há-de estabelecer entre autorização para pesquisa e autorização de lavra de que trata o Código de Minas. O requerente do mandado de segurança tinha a seu favor uma autorização de lavra. Quer dizer que requerera essa autorização e a obtivera, nos têrmos do art. 28 do Código de Minas, por se achar a jazida convenientemente pesquisada. Além disso, pelo que ouvi do relatório, o concessionário obtivera a autorização por meio de decreto, que foi transcrito no livro próprio. Preencheu tôdas as condições exigidas pela lei e instituiu na forma prescrita pelo art. 35, com o título de autorização de lavra, o pedido em que solicitara a posse da jazida. A situação, a meu ver, pois, não era a de um portador de título de lavra, apenas, mas, sim, a de um possuidor de jazida. O art. 36 do citado Código declara que a autorização de lavra será recusada,

se a lavra fôr considerada prejudicial ao bem público, ou comprometer interêsses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Govêrno. Mas, como se verificou, o concessionário não estava mais na fase de autorização de lavra, já a havia ultrapassado, era possuidor de jazida.

Nestas condições, Senhor Presidente, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, concedendo o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, o decreto n.º 24.163, de 4 de dezembro de 1947, dispõe, no artigo único, o seguinte:

"Fica revalidada a autorização concedida ao Dr. Jaime Leão Carneiro de Vasconcelos, para lavrar conchas calcárias no Município de Cabo Frio."

Concedeu-se, pois, ao requerente do presente mandado, autorização de lavra. Os decretos n.os 24.317 e 24.365 respectivamente de 8 e 22 de janeiro dêste ano de 1948, tornaram sem efeito, sem nenhuma forma regular, a autorização de lavra concedida.

Não posso admitir, como pretende o requerente, que a lavra constitua domínio. O titular da autorização de lavra tem direito real, sem dúvida, que se distingue da propriedade, entretanto.

Não é possível, porém, que seja revogada a autorização de lavra sem observância das disposições consignadas no decreto-lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940, sôbre a caducidade ou a nulidade da autorização de lavra. Evidentemente, não se aplica ao caso a disposição do art. 36, que trata da recusa da autorização de lavra quando a requer o pesquisador. O caso é êste. Quando o pesquisador requer autorização de lavra de jazida convenientemente pesquisada, isto é, quando já se fizeram os trabalhos de prospecção, quando se conhece o valor econômico da jazida, quando se conhecem as possibilidades da sua exploração e o pesquisador requer a autorização de lavra, pode o Govêrno recusar-lhe a pretexto de que o interêsse público requer, exige a denegação da autorização de lavra.

Esta disposição não se aplica, evidentemente, ao caso, e é inaplicável ainda o *jus imperii*, a que se refere o parecer do eminente Consultor Geral do Ministério da Agricultura. Nesta matéria o Estado não tem direito de império. Se êle concedeu a autorização de lavra, sòmente pode revogá-la pela forma consignada no Código de Minas, e não se admite, então, a discrição, o arbítrio do Govêrno nessa revogação, nem mesmo que as jazidas pertençam à União, conforme se alegou, porque não importa ao caso quem seja o proprietário da jazida, do solo, porque, para os efeitos da exploração mineral as jazidas se consideram propriedade distinta da propriedade do solo. Se o Govêrno outorgou a autorização de lavra em jazida de sua propriedade não pode revogá-la sem a forma regular, estabelecida em lei.

Isto tudo foi perfeitamente salientado no esplêndido voto do eminente Sr. Ministro Relator, com o qual estou de inteiro acôrdo, concedendo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, a natureza do direito do investido da autorização de exploração é ponto controverso na doutrina jurídica. Não pode ser comparado à propriedade e, também, não configura a posse em todos os seus aspectos. Basta salientar que faltaria o *animus domini* capaz de dar alento à prescrição aquisitiva. Contudo, é direito real *sui generis*, não lhe faltando o característico da oponibilidade *erga omnes*. É um direito real, ainda que não idêntico à posse ou à propriedade.

Pouco importa, porém, tratar-se de direito *sui generis*. Se êle existe, a meu ver, também comporta o mandado de segurança. Ainda que se tratasse de propriedade.

— O mesmo passa com respeito à posse. Se é exato que, contra ato da administração, que ofende a posse, há

interdito possessório, também prevalece o mandado de segurança.

O que se cuida de saber, no caso dos autos, é se podia a administração revogar o ato que autorizou a exploração da mina.

O eminente Dr. Procurador Geral entende que sim e, a propósito, invoca a revogabilidade essencial do ato administrativo. Mas, essa revogabilidade não alcança todos os atos. O ato originador de direito adquirido não pode ser revogado, conforme a lição de Gascón y Marin e outros.

Na hipótese, como demonstrou o eminente Sr. Ministro Relator, apenas podia ser revogada a autorização nos casos que a própria lei prevê — caducidade e invalidade. E como êsses casos não ocorreram, concordo com S. Ex.ª, no sentido de conceder o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitada a preliminar de não se conhecer do mandado por ser meio inidôneo, concederam a segurança. Unânimemente.

Deixaram de comparecer, o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes, por se achar em gôzo de licença, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Armando Prado, e o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada, por motivo justificado.