ATO ADMINISTRATIVO — REVOGAÇÃO — ATO DISCRICIONÁRIO — LICENÇA PRÉVIA DE IMPORTAÇÃO

— O ato administrativo só é revogável, quando dêle não resulta vínculo jurídico.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Impetrante: Gea Exportadora e Importadora Ltda.
Mandado de segurança n.º 1.424 — Relator: Sr. Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos n.º 1.424, e n.º 1.431, do Distrito Federal, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal deferir o requerimento para que se considere prejudicado o pedido constante dos autos n.º 1.424, e concedem, por maioria de votos, o mandado de segurança requerido nos autos n.º 1.431, por Gea Exportadora e Importadora Brasileira, Limitada, conforme as notas juntas.

Rio de Janeiro, 3 de outubro de 1951. — *José Linhares, Presidente.* — *Hahnemann Guimarães*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, constam da pauta dois processos de mandado de segurança, requeridos por Gea Exportadora e Importadora Limitada.

O primeiro, o de n.º 1.424, veio a esta instância por haver o juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, a quem foi requerido o mandado inicialmente, declinado sua competência, porque a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, S. A., em suas informações remetidas em 9 de dezembro de 1950, revelou que não concedera a licença prévia pleiteada pela requerente porque o Sr. Presidente da República, em ato de 24 de novembro do ano passado, havia revogado a autorização que concedera, para que a requerente importasse do Uruguai 30.000 toneladas de farinha de trigo.

Declinando o juiz da competência, foram os autos remetidos a esta instância, onde couberam, por distribuição, ao eminente Ministro Afrânio Costa, como meu substituto.

Nesta instância, quis Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada completar, integrar o seu pedido, mas a isso, com veemência, se opôs o eminente Sr. Procurador Geral da República.

Daí resultou novo pedido de mandado de segurança — o que tomou o n.º 1.431.

Os dois pedidos são, evidentemente, conexos, e o último é muito mais compreensivo que o primeiro.

Daí ter pedido Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada, em petição que mandei juntar aos autos, por despacho de hoje, que fôsse julgado prejudicado o mandado de segurança n.º 1.424, concluindo a petição do seguinte modo:

"E é por assim entender, e visando assegurar a boa ordem processual, que a impetrante, respeitosamente, vem pedir a V. Excia., que seja submetido a julgamento o mandado de segurança n.º 1.431, havendo-se como prejudicado o pedido anterior, o de n.º 1.424, valendo as peças integrantes dêstes último processo como elementos de instrução, dada a conexão já reconhecida".

Nos autos do mandado de segurança n.º 1.431, diz a impetrante o seguinte:

"A impetrante, em 27 de julho de 1950, dirigiu ao Presidente da República memorial acêrca de problema do abastecimento de trigo ao mercado na-

cional, mostrando-lhe que o flagelo do "câmbio negro" dêsse produto essencial à alimentação do povo não se extinguiria, enquanto o fornecimento ao consumo estivesse sob o contrôle absoluto do poderoso "trust" dos moageiros".

"Concluindo a sua exposição, a impetrante solicitava ao Chefe do Govêrno que lhe desse autorização para importar farinha de trigo, pois tinha possíbilidade de adquirí-la no exterior em condições favoráveis".

Daí se originou o processo P. R. 23.093-50. Diz ainda a impetrante.

"Entre os órgãos que se manifestaram se incluiu a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S. A., (cuja sigla é Cexim, abreviatura por que será chamada daqui por diante nesta petição).

A *Cexim* opinou favoràvelmente à pretensão da impetrante, isto é, que lhe fôsse concedida a licença para importar farinha de trigo.

Foi, igualmente, determinado ao Delegado de Economia Popular, Dr. Fernando Bastos Ribeiro, que informasse sôbre o mercado negro de farinha de trigo; e esta autoridade, a respeito, ofereceu pormenorizado e impressionante relatório".

Continua a requerente salientando, em seguida, que, por decisão de 13 de setembro de 1950, foi ela autorizada pelo Sr. Presidente da República a importar do Uruguai 30.000 toneladas de farinha de trigo, conforme o seguinte ofício do então Diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — Dr. José Braz:

"Com referência ao Memorial dirigido por VV. SS. ao Exmo. Sr. Presidente de República, em data de 27 de julho do ano em curso, relativo à aquisição de farinha de trigo no exterior, venho informar que S. Excia., por despacho desta data, autorizou a importação de 30.000 toneladas daquele produto, por parte dessa firma, a serem compradas no Uruguai. Saudações José Braz".

Forma mais categórica não se poderia empregar, como se vê, para exprimir a deliberação:

"... S. Excia. por despacho desta data autorizou a importação de 30.000 toneladas... a serem compradas no Uruguai".

De posse desta autorização, a requerente iniciou os seus trabalhos para celebrar um contrato no Uruguai, o contrato de compra e venda da quantidade de farinha de trigo a que se referia a autorização, dizendo no item 9:

"A suplicante, que recebeu a comunicação da Cexim em 13 de setembro, sem perda de tempo, isto é, em 21 do mesmo mês (doc. n.º 4) conforme reconhece êste mesmo órgão (item 6 das suas informações ao Juízo da 2.ª Vara) deu entrada, na Cexim, do impresso que preencheu sob o n.º 94.239, a fim de obter os documentos que a habilitassem a efetuar o embarque da mercadoria, cuja importação fôra autorizada".

Em carta de 23 de outubro de 1950 o "Banco de la Republica Oriental del Uruguay" comunicou ao Diretor da Cexim que havia adjudicado à firma Suney S. A. aquela licença de importação de 30.000 toneladas de farinha de trigo.

Assim, a atual requerente celebrou com Suney S. A., em 31 de outubro de 1950 o contrato para fornecimento das 30.0000 toneladas de farinha de trigo.

Posta diante de um ato do Presidente da República, confirmado pela Cexim; sabedora pela Suney S. A. de que êste órgão já autorizara o Banco oficial do Uruguai a outorgar-lhe a licença de exportação, discriminadamente em seu favor, jamais poderia deter a suplicante qualquer receio ou suspeita de que a operação, assim já em plena execução, por parte dos órgãos oficiais, viesse a sofrer embaraço por obra da Administração.

Passa a requerente, em seguida a acentuar a resistência passiva da Carteira de Exportação e Importação à concessão da licença prévia e diz:

"Em face dessa inércia imotivada, a suplicante, arcando com sérios compromissos e responsabilidade (assumidos no estrangeiro e no país, inclusive perante centenas de casas comerciais, com as quais ajustou a venda da farinha de trigo a ser importada); diante dessa grave conjuntura, a suplicante baldados os seus esforços, em 26 de novembro último (menos de 30 dias depois da compra da farinha de trigo) impetrou mandado de segurança, perante o Juízo da 2.ª Vara da Fazenda Pública, com o objetivo de levar a Cexim a cumprir, como era de seu estrito dever, o ato do Presidente da República, que autorizava a importação, conforme ela própria comunicara à suplicante e ao "Banco de la Republica Oriental del Uruguay".

Chamada, como autoridade coatora, a prestar informações ao Juiz que conhecera da impetração da regurança, a diretoria da Cexim, fê-lo em 9 de dezembro último.

Procurando eximir-se de qualquer responsabilidade, sem, todavia, contestar os fatos enunciados e comprovados com a exibição de documentos autênticos, aquêle órgão revelou, então, um acontecimento novo, absolutamente imprevisível e imprevisto: o Presidente da República havia revogado a licença da importação que concedera à suplicante, em 13 de setembro de 1950:

Esta revogação era inteiramente ignorada pela suplicante, para a qual só existia a decisão concessiva, publicada no *Diário Oficial* de 15 de setembro, e a ela comunicada pela Cexim.

E' que, consoante declarou êste órgão, nas suas informações ao Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, o despacho revogatório foi proferido em 24 de novembro e lançado sôbre a proposta da Cexim ao Chefe do Govêrno (item 12 e 13 das informações).

A verdade, porém, é que tal despacho só se tornou público e conhecido da interessada, e, portanto, operante, quando foi estampado no *Diário Oficial*, o que se deu em 9 de dezembro — ou seja exatamente no mesmo dia em que entraram em Juízo as informações da Cexim (*D. O.* de 9-12-50, pág. 17.638, documento anexo n.º 8).

E' significativa a circunstância de ser o despacho revogatório datado de 24 de novembro, dois dias antes da impetração da segurança e só ter sido divulgado a 9 de dezembro no derradeiro dia do prazo concedido à *Cexim* para prestar informações".

E acrescenta a impetrante: "a concessão liminar da medida do Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, tendo em conta a relevância dos fundamentos invocados, e o dano irreparável que resultaria para a impetrante, se se alterasse a situação de fato preexistente, proferiu no processo o seguinte despacho, datado de 19-12-50, e publicado no *"Diário da Justiça"* de 23-12-50, pág. 11.596 (documento anexo n.º 9).

"Oficie-se ao Banco do Brasil determinando que antes do julgamento do presente mandado não se conceda a ninguém a licença prévia referente às toneladas de trigo objeto desta discussão".

O Ministro Afrânio da Costa despachou o mandado de segurança n.º 1.424, na qualidade de meu substituto, e à S. Excia. requereu o Sr. Procurador Geral da República que fôsse revogada essa providência liminar.

O eminente Ministro Afrânio da Costa, reiterou seu despacho confirmatório da medida liminar, concedida pelo juiz da instância inferior, em longo despacho, em que salienta que nenhum prejuízo resultaria da medida liminar concedida, que visava apenas a tornar impossível um dano irreparável.

Nas suas informações ao eminente Ministro Relator do mandado de segurança, n.º 1.424, o Presidente da República se limitou a transmitir os esclarecimentos que lhe foram prestados pelo Presidente do Banco do Brasil S. A., confirmando o que dissera, em linhas gerais, o Diretor da Cexim ao Juiz da primeira instância.

Diz a impetrante: "Vê-se, assim, bem, que as autoridades administrativas, já depois de impetrada a segurança ao Juiz

da 2.ª Vara da Fazenda Pública, e no último dia do prazo em que estas deveriam ser apresentadas, ou seja em 9 de dezembro próximo passado, tornaram conhecido um fato novo".

Daí êste novo pedido.

A requerente ignorava — e nem podia ser de outro modo — que houvesse o Sr. Presidente da República revogado o ato de autorização de 13 de setembro de 1950.

Insiste a requerente nestas considerações, passando, no item 23, a se referir a documentos essenciais ao julgamento, salientando, em seguida, a adequação do mandado ao caso e os seus efeitos salutares.

Estende-se sôbre êste ponto, acentuando que é falso e ilegítimo o motivo invocado para justificar a revogação de ato solene e em plena execução, antes de se indagar se era ou não possível a importação, dizendo:

"Antes de se indagar se era, ou não, possível revogar-se o ato concessivo da licença de importação já em fase de execução final — cumpre fixar qual o motivo desta violência, que só se tornou conhecida em 9 de dezembro último.

O motivo determinante do desfazimento do ato presidencial está declarado na exposição que ao Chefe da Nação apresentou o Diretor da Cexim, e em face da qual e sôbre a qual se proferiu o despacho revogatório.

Essa exposição se transcreve no item 12 das informações prestadas ao Juiz da 1.ª instância por aquêle órgão, e da qual constam êstes trechos elucidativos:

"Por êsse despacho foi atribuída aos moinhos registrados nesta Carteira a importação do trigo em grão, cabendo 10.000 toneladas de farinha de trigo à Sociedade Continental de Exportação e Importação Limitada, que já havia obtido autorização anterior de V. Excia. para a importação de igual quantidade da mesma mercadoria, ainda não utilizada, e as demais 30.000 toneladas de farinha à firma Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada".

Da resolução de V. Excia. os interessados tiveram conhecimento por intermédio desta Carteira. Havendo surgido, em seguida, veementes protesto dirigidos a V. Excia, e à Cexim, por parte de várias associações de classe do país contra a concessão feita à firma "Gea Exportadora e Importadora Brasileira Ltda., por se tratar de emprêsa sem tradição nesse ramo de negócio. V. Excia, determinou fôsse suspensa a expedição da licença de importação, correspondente àquela firma".

Portanto, a revogação da autorização dada pelo Presidente da República baseou-se em que a firma não tinha tradição e no clamor de várias associações de classe do país.

A requerente assinala que êsse motivo é supreendente, contraditório e arbitrário, acentuando, no item 29:

"De tôdas as alegações inconsistentes e evidentemente fúteis, que se alinharam para justificar a arbitrariedade cometida, o que se colhe de útil e palpável é esta em suma: o ato concessivo da licença de importação era, como todo ato administrativo, revogável *ad libitum*".

Passa então a requerente a demonstrar a improcedência desta tese, isto é, de que o ato administrativo, embora essencialmente revogável, não pode, entretanto, ser revogado quando dêle resulta direito para alguém. O ato administrativo será vinculativo para a autoridade que o pratica, sempre que dêle resulte direito.

E diz no item 32: "Como vimos (item 25 desta) só um motivo declarado serviu de fundamento ao ato revogatório da licença conferida à impetrante: os protestos de associações de classes, por não ser a beneficiária emprêsa "de tradição", no ramo de negócio de trigo.

Motivo insincero, ilegítimo, sem fomento legal, como se demonstrou (itens 26 e 27 desta petição)".

Sustenta a requerente, em seguida, que o vínculo decorrente da autorização dada em 13 de setembro de 1950, é um vínculo indestrutível pelo arbítrio e, terminando, requer a concessão da medida liminar em face da relevân-

cia do pedido e do dano grave e irreparável que sofrera.

A medida liminar foi concedida, como se viu.

Requereu ainda: "a requisição da Presidência da República do processo P. R. n.º 23.093-50 (no qual foi proferido o despacho concessionário da licença) para extração das peças indicadas anteriormente, uma vez que a Administração conserva inacessível à impetrante o processo mencionado, recusando-lhe as certidões pretendidas;

Invoca a impetrante em apoio do que pede neste item o disposto no art. 321, § 2.º, do Código de Processo Civil e na lei n.º 94, de 16-9-47, e salienta que, no mandado de segurança n.º 1.424, por duas vêzes requereu tal medida, indispensável a uma plena instrução da causa.

No mérito, a concessão da segurança impetrada para o fim de, reconhecendo-se representar ilegalidade e abuso de poder o despacho presidencial publicado no *"Diário Oficial"* de 9-12-50 revogatório de outro despacho presidencial publicado no mesmo Diário de 15-9-50 (que à impetrante concedera licença para importar 30.000 toneladas de farinha de trigo no Uruguai), determinar-se, em conseqüência, que a autoridade suplicada, através dos órgãos competentes, pratique ou mande praticar os atos de execução necessários ao exato cumprimento do primitivo despacho do Exmo. Sr. Presidente da República, concessivo da licença de importação, a que se refere esta petição: a condenação da União nas custas.

Finalmente, protesta a impetrante pela juntada, logo que lhe sejam fornecidas, das certidões que já requereu à Secretaria do Supremo Tribunal Federal, e a serem extraídas dos autos do mandado de segurança n.º 1.424.

Têrmos em que, espera merecer Justiça.

Rio de Janeiro, 26 de janeiro, de 1951. — *Dário de Almeida Magalhães.* — *Adauto Lúcio Cardoso.* — *Vitor Nunes Leal*".

Veio o pedido legalmente instruído e os autos foram distribuídos ao eminente Ministro Lafayette de Andrada, que, na petição de fls. 73, exarou o seguinte despacho:

"J. Realmente a competência é do Ministro Afrânio da Costa. À distribuição para os fins de direito.

30-1-51. — *Andrada*".

Por despacho de 23 de fevereiro dêste ano, o Sr. Ministro Laudo de Camargo determinou que fôsse o processo presente ao Sr. Ministro Relator do mandado de segurança n.º 1.424, — Ministro Afrânio da Costa, como já assinalei.

Solicitaram-se informações, que foram prestadas a fls. 80.

O Sr. Presidente da República remeteu as informações do Banco do Brasil S. A., onde se diz:

"A fim de instruir o mandado de segurança n.º 1.431, requerido por Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada, vimos submeter à consideração de Vossa Excelência, como nos foi solicitado, as informações que se seguem relativamente ao alegado pela impetrante, na sua petição inicial cuja 2.ª via nos foi encaminhada, juntamente com o ofício de 21 do corrente, firmado pelo relator do feito, Ministro Afrânio Antônio da Costa.

2. Preliminarmente, cumpre relembrar que os fatos e as alegações constantes da referida petição, já constituiram, anteriormente, objeto de mandado de segurança n.º 1.424, impetrado pela mesma sociedade com idêntica finalidade, ou seja, "a concessão da segurança impetrada para o fim de, reconhecendo-se representar ilegalidade e abuso de poder o despacho presidencial publicado no *Diário Oficial* de 9-12-50, revogatório de outro despacho presidencial publicado no mesmo *Diário Oficial* de 19-9-50 (que à impetrante concedera licença para importar 30.000 toneladas de farinha de trigo uruguaio), determinar-se, em conseqüência que a autoridade suplicada através dos órgãos competentes, pratique ou mande praticar os atos de execução necessários ao exato cumprimento do primitivo despacho do Exmo. Sr.

Presidente da República, concessivo da licença de importação a que se refere esta petição".

3. Não tendo logrado incluir, em virtude da justa impugnação feita pelo eminente Dr. Procurador Geral da República, o presente arrazoado no processo de mandado de segurança n.º .. 1.424, ocorreu à impetrante o expediente de ingressar com novo pedido de segurança, destinado, simplesmente, a ratificar e retificar o anterior que, devidamente instruído e contestado, aguarda próximo julgamento do Supremo Tribunal Federal.

4. Não deixa de ser original o artifício de que se utilizou a impetrante para contornar a impugnação que lhe foi posta no mandado de segurança n.º 1.424, dada a flagrante intempestividade das suas razões, mas de nada lhe poderá valer tal recurso, visto como, julgado o primitivo mandado de segurança prejudicado e sem finalidade ficará o que ora se informa.

5. Focalizando a mesma questão surgida em tôrno da importação de 30.000 toneladas de farinha de trigo uruguaio, nada de novo aduziu, agora, a requerente para esclarecimneto e convicção do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a dar maior extensão nos mesmos argumentos já alinhados no mandado de segurança n.º 1.424.

6. Tratando-se, portanto, de matéria já exaustivamente esclarecida por êste Banco e pela Carteira de Exportação e Importação, através dos ofícios de 16 de janeiro do corrente ano e 9 de dezembro de 1950, remetidos, respectivamente, do então Presidente da República e por êste encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, e ao Doutor Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, seria desnecessário e redundante repisá-la, nesta oportunidade, tanto mais quando as cópias dos referidos ofícios já instruem, por iniciativa da própria impetrante, o mandado de segurança n.º 1.431.

7. Por outro lado, o assunto já foi objeto da apreciação do Exmo. Senhor Dr. Procurador Geral da República, que no brilhante parecer n.º 1.931, de 22-1-51, publicado no *Diário de Justiça* de 9 de fevereiro de 1951, contestou, com vantagem, as razões anteriormente oferecidas e ora reiteradas, desmonstrando a perfeita lógica e a inatacável legitimidade do ato revogatório contra o qual investiu a impetrante.

8. Todavia, torna-se oportuno pôr em relêvo as seguintes informações suplementares:

a) A possibilidade da vinda de farinha de trigo uruguaio para o nosso país resultou de entendimentos diplomáticos entre os Governos do Brasil e o Uruguai, *sem qualquer interferência da impetrante;*

b) favorecida, assim, *sem que o tivesse jamais solicitado,* com a inclusão entre as possíveis beneficiárias da importação de farinha uruguaia, *posta à disposição do Govêrno brasileiro,* contratou a mesma sociedade em 31 de outubro de 1950 com Suney S. A., de Montevidéu, indicada para tal operação pelo Banco de la Republica Oriental del Uruguay, a aquisição de 30.000 toneladas a serem importadas;

c) nenhum esfôrço, portanto, necessário à impetrante desenvolveu para ingressar na importação de farinha uruguaia, ajustada originàriamente entre os dois Governos interessados e do qual só veio a participar, por julgar a Administração mais conveniente executar a operação, por via extra-governamental;

d) não se pode, conseqüentemente, confundir a operação em aprêço com as transações normais do comércio externo, concertadas em seus menores detalhes, desde a sua proposição até a sua conclusão definitiva diretamente pelas próprias partes contratantes;

e) no caso em tela, a própria exportadora, com a qual a impetrante contratou, veio ao seu encontro por sabê-la favorecida com a autorização de 13-9-50, limitando-se, portanto, a sua ação em assinar o compromisso de 31-10-50, cujo sêlo no valor de aproximadamente Cr$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil cruzeiros) deixou de pagar, como foi denunciado pelo Doutor Procurador Geral

da República, em seu mencionado Parecer 1.981:

f) todavia, o caráter de exceção que caracterizou a concessão feita à impetrante provocou protestos de associações de classe, interessadas em tal importação, os quais, pela sua procedência, levaram o então Presidente da República a cancelá-la, por despacho de 24-11-50, publicado no *Diário Oficial* de 9-12-50;

g) em tais protestos foi a impetrante averbada como firma sem qualquer tradição no negócio de farinha de trigo e sem a indispensável idoneidade econômica e financeira, dada a modestia do seu capital social (Cr$ 300.000,00), para realizar diretamente operação no montante de Cr$ 73.3000.000,00 (setenta e três milhões e trezentos mil cruzeiros);

h) por outro lado, não dispondo a impetrante de conceito bancário capaz de lastrear o financiamento da importação pretendida, forçoso seria prever a sua posição futura de *mera titular* das licenças que fôssem expedidas, cabendo a outros interessados a sua efetiva utilização;

i) à vista de tais elementos, não deveria ter causado surprêsa à impetrante o cancelamento da autorização que inadvertidamente lhe fôra dada, tanto mais quando ainda não havia sido deferido o seu pedido de licença de importação n.º 94.239, de 21 de setembro de 1950;

j) finalmente, desde 20 de dezembro de 1950, como é do conhecimento dêste Banco, foi a impetrante notificada pela Suney S. A., da rescisão do contrato de 31 de outubro de 1950, sendo, por isso mesmo, de estranhar que se baseie o presente mandado de segurança em contrato senão inexistente, pelo menos litigioso.

9. São essas as informações que temos a honra de transmitir a Vossa Excelência sôbre o assunto e que, juntamente com as anteriormente enviadas, contribuirão para que o Supremo Tribunal Federal possa fazer a sua costumeira justiça.

10. Aproveitamos a oportunidade para, devolvendo o processo citado de início, apresentar a Vossa Excelência os protestos de estima e distinta consideração".

Devo acrescentar que se acham apensos aos autos do mandado de segurança n.º 1.424, os autos intitulados de reclamação.

Nestes, a fls. 50, Suney S. A., apresenta-se como terceira prejudicada, sustentando que o seu contrato com Gea Exportadora e Importadora Brasileira Ltda., se acha cancelado desde 20 de dezembro de 1950, cancelamento êste de que teve pleno e inequívoco conhecimento a impetrante conforme documento junto de n.º 1.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães (Relator) — Sr. Presidente, deferindo o requerimento que li, inicialmente, ao Tribunal, considero prejudicado o pedido constante dos autos do mandado de segurança n.º 1.424, para restringir a minha apreciação ao pedido que consta dos autos n.º 1.431.

O eminente Sr. Procurador Geral da República, no justo zêlo com que se empenha na defesa das causas da Fazenda Pública Nacional, trouxe um argumento novo, que não foi considerado, até agora, na controvérsia travada qual o de que o Presidente da República, autorizando a importação de trinta mil toneladas de farinha de trigo em favor da requerente do mandado de segurança, cometera uma ilegalidade. Leu decreto n.º 26.159, de 7 de janeiro de 1949, em cujo art. 1.º se diz:

"Fica suspensa, até ulterior deliberação, a entrada em todo o território nacional de farinha de trigo de qualquer qualidade e procedência".

Ulterior deliberação tomaria o Presidente da República, autorizando importação de trinta mil toneladas de farinha.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Um simples despacho pode revogar um decreto referendado por dois Ministros de Estado?

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. — O Presidente da República

amadureceu no exame desta matéria, de 27 de julho de 1950 até 13 de setembro de 1950, quando foi dada a autorização. A autorização não foi levianamente concedida; procedeu-se a estudo; a autorização foi dada por causa de um memorial apresentado pela requerente, que denunciou o *trust* dos moageiros, atribuindo-lhes a responsabilidade da escassez de farinha de trigo. Em vista dêsse memorial, de um inquérito da Delegacia de Economia Popular, o Presidente da República resolveu autorizar a importação de farinha de trigo, de quarenta mil toneladas, dez mil para uma firma, trinta mil para a firma em causa.

Os fatos são os seguintes: em 27 de julho de 1950, dirigiu-se a requerente, em memorial, ao Govêrno, propondo-se corrigir as deficiências do mercado interno de trigo com a importação necessária. A questão terminou com a autorização, concedida em 13 de setembro de 1950. Nessa mesma data, o então diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, Dr. José Braz, comunicou à Gea Exportadora e Importadora Limitada que fôra ela autorizada a importar trinta mil toneladas de farinha de trigo. Em conseqüência dessa autorização, o Banco do Uruguai adjudicou a Suney Sociedade Anônima autorização para exportar do país as trinta mil toneladas de farinha de trigo. Isso foi comunicado à Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, em data de 23 de outubro. Êstes dados estão aceitos, pacìficamente, pelo Banco do Brasil, como se vê da sua informação. Em conseqüência disso, Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada e Suney Sociedade Anônima realizaram um contrato de compra e venda da farinha de trigo, em 31 de outubro de 1950. São dados positivos que não demandam exame de prova, porque a impetrante os articulou, e não foi contestada; foram reafirmados pelo Banco do Brasil, em sua informação, transmitida a êste Tribunal pelo Govêrno.

Tendo celebrado o contrato de compra e venda, a requerente pediu ao Banco do Brasil que expedisse em seu favor a licença prévia de importação, nos têrmos do decreto n.º 27.541, de 3 de dezembro de 1949, que é o decreto regulador da matéria da licença prévia, decreto expedido para cumprimento da lei n.º 842, de 4 de outubro de 1949.

Instaurou-se na Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil o competente processo, que deveria estar solucionado, nos têrmos da lei, no prazo de trinta dias. A lei estabelece, no art. 10 do decreto n.º 27.541, que os pedidos de licença prévia para importação serão solucionados no prazo máximo de trinta dias. O Banco do Brasil, ainda pelo fins de novembro, não havia dado a licença prévia, nos têrmos da lei.

Daí resultou o primeiro pedido de mandado de segurança, em que pleiteava a requerente fôsse a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil compelida a expedir a licença prévia, a que se recusava, sem razão. Foi, então, que, na informação de 9 de dezembro de 1950, revelou aquela Carteira do Banco do Brasil que o Presidente da República revogara o seu próprio ato, atendendo ao clamor das associações de classe, que denunciavam a requerente como firma destituída de tradição na praça.

Aqui chegamos, Sr. Presidente, aos dois princípios pelos quais me parece manifesta a ilegalidade da revogação da autorização conseguida. Primeiro, não se trata de ato discricionário. Segundo, o ato administrativo só é revogável, quando dêle não haja resultado vínculo jurídico.

A licença prévia não é ato discricionário. A lei, expressamente, enumera os fundamentos pelos quais pode essa licença prévia ser negada. Da denegação da licença prévia pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil cabe sempre recurso para o Ministro da Fazenda, nos têrmos do art. 1.º, parágrafo único, do referido decreto n.º 27.541. Só pode ser denegada a licença prévia, nos têrmos do art. 2.º, quando o importador não se ofe-

reça a fazer entrar no país a quantidade necessária dos gêneros enumerados no art. 2.º, para atender ao regular abastecimento do mercado nacional; ou quando não houver disponibilidade na moeda de pagamento, na moeda em que deve ser feito o pagamento da mercadoria; ou, ainda, quando houver produto, no país, de iguais características tecnológicas e de condições satisfatórias de preço. Só por êstes fundamentos é que pode ser negada a licença prévia. A lei não admite que o Govêrno possa articular razões contrárias à concessão da licença prévia que não caibam nos casos restritíssimos enumerados no art. 2.º do referido diploma legal. Não há, na lei, nenhum poder atribuído ao Banco do Brasil para fazer a polícia do Comércio desta ou daquela sociedade. Nenhuma competência tem o Banco do Brasil para arvorar-se em tutor do mercado e dizer quais são as firmas idôneas ou inidôneas para exercer o comércio importador ou exportador. Êle tem de apreciar essa idoneidade em face das condições estritamente enumeradas nas leis.

A lei não fala em firmas tradicionais ou destituídas de tradição; a lei procura prevenir a possibilidade de não poder dar o exportador ou importador cumprimento às suas disposições estabelecendo que, uma vez concedidas a licença prévia, dela decairá o importador se não a utilizar no prazo de 30 dias, dizendo: "Ficam os beneficiários de licença obrigados a comprovar documentalmente perante a carteira, no máximo até 30 dias após o respectivo vencimento, a utilização total ou parcial das licenças obtidas" (art. 11 do Regulamento aprovado pelo decreto n.º 27.541, de 3 de dezembro de 1941). Por esta disposição é que se faz a polícia da idoneidade dos importadores. Se o importador não tiver idoneidade para cumprir a obrigação assumida em conseqüência da licença prévia, êle decairá da licença, perderá os benefícios da licença. As medidas preventivas, para evitar que a licença seja concedida a quem não se possa desincumbir das obrigações assumidas, estão enumeradas nos arts. 26 a 29 do referido decreto n.º 27.541. No art. 26 enumeram-se os requisitos que devem ser preenchidos pelo importador que queira obter a licença prévia e não se faz aí nenhuma exigência relativa à prova de idoneidade do importador. Êle deverá indicar o seu nome e enderêço: o nome e o enderêço do consignatário; o nome e enderêço da pessoa, firma ou entidade que empregará o produto: país de origem, de procedência, e o pôrto de descarga, aplicação que terá o produto, especificação rigorosa do produto, inclusive pêso líquido em quilos e valor aproximado — CIF — em moeda estrangeira e nacional; número de produto; dados sôbre o consumo anterior (importações e aquisições no mercado interno) da pessoa, firma ou entidade que empregará o produto (por aqui é que se pode fazer, preventivamente, o exame de idoneidade) bem como o seu estoque na data do pedido; condições do fornecimento, se de uma vez ou parceladamente; forma de pagamento, se por meio de abertura de um único crédito ou de vários, correspondentes a embarques parcelados, ou se contra saque à vista, a prazo ou mediante remessa posterior.

Por êsses requisitos, evidentemente se verifica que não pode o Banco do Brasil negar a licença prévia, sob o pretexto de que não tem a firma a tradição, nem pode negar a licença prévia para atender ao clamor de associações de classe, talvez interessadas em evitar o aparecimento de um novo concorrente.

Assim, não me parece, de modo nenhum, admissível a tese de que a licença prévia constitui um ato discricionário do Govêrno; ao contrário, constitui até ato restritamente regulado, que a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil — de cujas decisões cabe recurso para o Ministro da Fazenda — e o Govêrno devem praticar em obediência rigorosa aos preceitos legais enumerados: artigos 2, 10 e 11 e, especialmente, artigos 26 a 29 do Regulamento aprovado pelo mencionado decreto n.º 27.541.

Além de não ser um ato discricionário, é preciso atentar-se em que da autorização do Presidente da República decorreu para o Poder que concedeu a autorização um vínculo jurídico. O Senhor Presidente da República, depois de um processo administrativo, iniciado em 27 de julho de 1950, concedeu, em 13 de setembro, a autorização. Em conseqüência desta autorização, foi celebrado um contrato de compra e venda; em suma, em conseqüência desta autorização, decorreu direito para alguém, surgiu um vínculo jurídico para mim, impossível a revogação do ato administrativo, embora conceda que, em princípio, em essência, êste ato seja eminentemente revogável. Mas não era possível ao Presidente da República, que deliberou autorizar a importação da farinha de trigo, no uso de uma atribuição que me parece lhe confere o próprio decreto n.º 26.159: não lhe era possível revogar o ato, que dera lugar à celebração de contrato.

Por estas razões, considerando ilegal a revogação da autorização para serem importados as 30.000 toneladas de farinha de trigo; considerando que não há fundamento na lei para que a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil recuse a licença prévia, a pretexto de não ter a firma tradição e de que as associações de classe interessadas clamam contra essa autorização, concedo a segurança requerida.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, tive a honra de substituir o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, durante quase todo o curso dêste processo, chegando a proferir despachos acêrca da medida liminar e outras matérias incidentes que, a meu ver, trazem grande elucidação para a causa.

A Gea Importadora e Exportadora obteve uma autorização para importar 30 mil toneladas de farinha de trigo. Tal autorização foi precedida de um memorial feito ao Presidente da República, em que foi exposta a situação de dificuldade para encontrar o produto no país, propiciando a alta dos preços dêsse precioso gênero alimentício de necessidade urgente para o povo. A impetrante propunha-se, pelo menos, a aliviar a crise introduzindo, em breve tempo, no mercado 30.000 toneladas. A autorização foi dada, afinal, pelo Presidente da República, após processo com instrução conveniente pelo Banco do Brasil.

Fiada na palavra do Presidente da República, a impetrante providenciou imediatamente, no Uruguai, para aproveitar a licença, demarches para a importação. Posteriormente, resolveu o Govêrno tornar sem efeito a licença, o que motivou o requerimento do mandado de segurança.

De tudo me convenci do direito líquido e certo, que assiste à requerente. Autorizada legalmente a importação, não vejo como legalmente pudesse ser cancelada a autorização, que saindo da órbita de administração ensejara transações comerciais e financeiras de alta monta.

Acena-se com a relevância do "interêsse nacional" e a incapacidade da firma impetrante para assumir a responsabilidade da importação, motivou uma reclamação de associações de classe existentes no Brasil. Ainda mais a incapacidade da firma autorizada traria como conseqüência a absorção e desperdício de cota de exportação de trigo no Uruguai, que as racionaria no período inicial do ano, em que o artigo é escasso nas fontes.

A participação que tive no processo deu-me prazo para observar a inanidade de tais alegações. Daí o despacho, proferido em uma reclamação apresentada pela Suney S. A., de Montevidéu, e encaminhada pelo Dr. Procurador Geral da República, que mandei autuar, no apenso, despacho êsse que, a meu ver, traz subsídios de interêsse para a solução do caso.

Está assim concebido êsse meu despacho:

"A suspensão liminar que concedi em 12 de janeiro de 1951, a fls. 50 dos autos do mandado de segurança núme-

ro 1.424 (a que êstes estão apensados), requerido pela Gea Exportadora e Importadora Brasileira Limitada, está nestes têrmos:

"*Si et in quantum* apura-se dos autos que a impetrante, habilitada por uma licença, negociou na República do Uruguai a compra de 30.000 toneladas de trigo a serem exportadas dêsse país para o Brasil. Se essa licença foi regular ou irregularmente concedida, se o Exmo. Sr. Presidente da República, podia cancelá-la, ante os protestos de outros comerciantes do mesmo gênero de negócio, é matéria de mérito a ser resolvida pelo Tribunal. O deferimento liminar, que mantenho, visou e visa apenas evitar que essa farinha seja distribuída pelos concorrentes da impretrante.

Não oferece maior relêvo o argumento de que se a impetrante vier a vencer, outra licença lhe será concedida. A segurança é pedida para mercadoria certa e transação comercial certa, cuja rutura imediata talvez venha ocasionar danos dificilmente reparáveis.

Por outro lado, refere-se o eminente Dr. Procurador Geral da República ao incalculável prejuízo para a economia nacional, se tal farinha não fôr embarcada, nem der entrada no Brasil, por intermédio dos comerciantes concorrentes da impetrante. O argumento não convence, para autorizar a revogação do despacho. Não se compreende em que possa interessar ao caso, qual seja o importador que traga o trigo para o Brasil; em segundo lugar não se demonstrou a inexistência de outras quantidades de farinha a serem livremente adquiridas no Uruguai. De sorte que a presunção é de que a farinha existe no mercado do Uruguai, e existindo ela, está no arbítrio do Govêrno brasileiro conceder licença aos concorrentes da impetrante para abastecimento do mercado nacional.

Por tais fundamentos, que não envolvem de qualquer maneira ou por qualquer forma pronunciamento antecipado sôbre o merecimento da causa, mantenho, o despacho que, liminarmente, concedeu a suspensão do ato impugnado até o julgamento do mandado. Solicitem-se as informações.

"Por motivos óbvios, não pôde o mandado de segurança ser julgado durante as férias do Supremo Tribunal Federal".

Insistiu o eminente Dr. Procurador Geral por solicitação da Carteira de Exportação e Importação, na revogação da medida liminar. Mandei ouvir a requerente que, em longa petição, contrapôs argumentos à solicitação do Banco.

Em 26 de fevereiro, Suney S. A., de Montevidéu, alegando interêsse e dizendo-se, mesmo, terceira prejudicada, apresentou diversos documentos e fêz longa exposição, pedindo de tudo fôssem cientificados a requerente, a União e o Banco do Brasil (fls. 50).

Em 29 de março findo, dirigiu-me o Sr. Dr. Procurador Geral o requerimento de fls. 59, instruído com ofício do Sr. Diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil e carta do representante da Suney S. A., de Montevidéu. Das petições e documentos que mandei autuar, em apenso, para não perturbar a marcha do processo, se conclui:

1.º) — que Suney S. A., fêz embarcar em dois navios, no pôrto de Montevidéu, e por conta das 30 mil toneladas 14.728.505 quilos;

2.º) — que êsses navios, em razão de medidas tanto do Brasil, quanto do Uruguai, pertinentes à matéria *sub judice*, não puderam zarpar daquele pôrto;

3.º) — que a permanência prolongada de farinha no porão dos navios está sob a grave ameaça de inutilização total por azodamento;

4.º) — que tal fato, longe de trazer qualquer vantagem para a requerente, que, mesmo eventualmente vencedora, do trigo não poderá utilizar-se — trará prejuízos enormes não só à firma vencedora, estranha ao litígio, mas à economia de ambos os países, com a deterioração de tão vultosa quantidade de substancial fator de alimentação pública;

5.º) — que para eliminar tão grave conseqüências Suney S. A., com a equiescência do Banco do Brasil, pede que os 14.728.505 quilos ameaçados de arruinamento total sejam substituídos por outros que ela, Suney S. A., põe à disposição da Justiça nas mesmas condições, e sob os mesmos ônus e responsabilidades que gravam a atual mercadoria.

Tudo considerado:

Atendendo a que o deferimento do exposto, no item 5.º não importa, de modo algum, em consideração ao meu despacho de 12 de janeiro de 1951, propositadamente acima transcrito;

Atendendo a que qualquer prejuízo não advirá para a requerente na substituição da farinha embarcada, porque de tôda forma continuará na mesma quantidade e qualidade a disposição dêste Tribunal, sob ciência e aquiescência do Banco do Brasil;

Atendendo, por outro lado, aos prejuízos enormes apontados no setor da alimentação pública, com a inutilização total da mercadoria;

Defiro a substituição solicitada pelo Sr. Dr. Procurador Geral, em nome da União Federal, sob responsabilidade desta, de Suney S. A., e do Banco do Brasil, que veiculou e endossou o pedido daquela firma (itens 1 e 2 documento de fls. 60). Façam-se as comunicações necessárias.

Rio, 4 de abril de 1951. — *Afrânio Antônio da Costa*".

Ora, o interêsse nacional está circunscrito à venda de trigo para o país.

Pouco importa ao interêsse nacional que o trigo aqui aportasse por intermedio de A, B ou C e, então, como argumentou *ad terrorem*, levaram certas associações de classe, não desvendadas, ao conhecimento do Govêrno que a impetrante era uma firma sem tradições, cujo capital de 300 mil cruzeiros não era idônea para uma transação de vulto enorme como a que fôra autorizada. Quero utilizar-me das expressões de que tanta questão fazem não só o Govêrno como também a firma impetrante. Em primeiro lugar, a idoneidade da firma, sob todos os seus aspectos, não poderia ter escapado às autoridades, sem o que não teriam informado e opinado pela autorização.

Não é possível defender a revogação do ato, com semelhante argumento, cuja intensidade não se chega bem a perceber e cuja conseqüência, em última análise, viria em desabono das próprias autoridades que teriam prestado as informações ao Sr. Presidente da República, arrastando-o a conceder uma autorização injustificada.

Falta de tradição é argumento que sòmente poderia traduzir o desaparelhamento da impetrante para cumprir a autorização. Ora, os fatos e o que consta dos autos mostram à evidência que estava acobertada por firmas perfeitamente capazes de cumprir o contrato, firmas que vieram em socorro da impetrante e com ela se integraram para o desempenho integral do compromisso. A falta de tradição, como requisito, deveria estar ligada à idoneidade cuja investigação sòmente podia ser prèviamente investigada. Concedida a autorização não havia mais como alegar inidoneidade, salvo por motivos supervenientes.

Há outra feição para o caso: o interêsse nacional. Não está êle, porém, em causa, não podendo, assim, ser abordado. Não há dinheiro da União em jôgo, os cofres públicos em nada se comprometeram pecuniàriamente.

Outro aspecto — e êsse é o ponto alto da questão: muito embora revogável o ato administrativo, no caso não o seria porque, não só apoiado dêle, na boa fé e confiança que devem emanar dos atos governamentais, a impetrante providenciara no sentido de executá-lo, empenhando-se em grandes operações financeiras e econômicas, como ainda diversas firmas da mais alta idoneidade puseram o trigo à disposição, embarcando milhares de toneladas em dois navios para tal fim fretados e que ficaram no pôrto de Montevidéu parados à espera que o trigo pudesse ingressar no Brasil.

Ainda mais, o próprio Banco Nacional do Uruguai liberou a exportação da farinha.

Não vejo assim, qualquer procedência para o cancelamento de uma autorização dada conforme a lei.

Nestas condições, ante a patente inanidade dos motivos alegados: capital exíguo, falta de tradição e interêsse nacional, concedo o mandado de serança.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente. Da mesma forma por que acabam de concluir os seus votos os Ministros Relator e Afrânio da Costa, entendo também que o ato administrativo unilateral, embora seja suscetível de revogação, pode produzir direito adquirido de natureza individual.

Por certo que o poder público, de acôrdo com as leis em vigor, pode conceder autorizações. E, se porventura verificar que a concessão se afasta da ordem legal ou é inconveniente ao interêsse coletivo, cabe-lhe a faculdade de revogá-la. Entretanto, se não o fizer em prazo breve, de modo a presumir-se que não chegou a produzir efeito, — já não poderá fazê-lo depois, sem ferir interêsse jurídico que se incorporou ao patrimônio do concessionário.

O direito moderno de administração pública que tanto sofre a influência do direito civil, fixou a responsabilidade do Estado pelos atos de sua gestão. Jéze, que foi um dos primeiros no comêço dêste século, já especificava os aspectos das obrigações passíveis decorrentes da revogação ou da inexecução dos atos jurídicos administrativos (*Les Princ. Gen. de Droit Adm.* pág. 107 e segs., 2.ª ed.).

A dificuldade está ùnicamente na verificação de ter ou não havido aquisição de direito, na extensão do prejuízo causado e na determinação do grau de responsabilidade reparadora. Estabelecida a permissiva desta verdade jurídica viu-se que a concessão feita à inpetrante, de elevado valor econômico, produziu todos os seus efeitos. A ordem para importar o trigo foi seguida de todos os atos complementares para a sua execução, como transação bancária, contrato com terceiro no estrangeiro sôbre a aquisição da mercadoria e embarque.

A revogação do ato administrativo, nessa altura, feriu de cheio o direito certo de importar o produto já transacionado. O poder público não podia anular a concessão. Perdera o momento de desfazer o seu próprio ato. Deixou aberta a porta à reparação civil do prejuízo causado à concessionária. Esta, entretanto, prefere, a essa reparação, o caminho mais benéfico ao interêsse público, e que é a ultimação da medida autorizada e em vias de execução, pois, parte do trigo embarcado no Uruguai já começou a ter entrada no País.

Sendo assim, um direito líquido e certo da impetrante ultimar o negócio, concedo também o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, ouvi com tôda a atenção os votos que me precederam, acompanhei a argumentação veemente desenvolvida pelo patrono da impetrante, como também a réplica do Dr. Procurador Geral, que imprimiu às suas palavras quase a feição de um protesto indignado. E principalmente tomei nota do argumento que o ilustre advogado da União formulou como se fôra um "último cartucho" ou um "golpe de misericórdia", desferido no derradeiro momento, na hora "z" da solução do caso. Devo dizer que, no primeiro momento, realmente, fiquei profundamente abalado, senão perplexo porque S. Excia., o Dr. Procurador Geral, citava um regulamento, de janeiro de 49, que ainda não fôra pôsto no devido relêvo, nem mesmo pela *Cexim* nas informações prestadas.

Para logo, porém, no manuseio da legislação sôbre o assunto, verifiquei o seguinte: êsse regulamento já não mais estava em vigor, ao tempo em que foi concedida a autorização à impetrante pelo Sr. Presidente da República. Já sobreviera a lei 842, de 4 de outubro de 1949, que foi posteriormente regulamentada e cujo art. 2.º diz o se-

guinte : "Limitada pela conveniência da moeda de pagamento e pela possibilidade de serem produzidas no país, em igualdade de características tecnológicas e condições satisfatórias de preços, serão sempre (note-se o caráter imperativo do texto) concedidas licença-prévia e prioridade cambial para importação, nas quantidades necessárias ao regular abastecimento do país, das mercadorias compreendidas nas categorias abaixo indicadas: ... b) — gêneros alimentícios de primeira necessidade".

Sobreveio, com o decreto n.º 27.541, de 3 de dezembro de 1949, o regulamento dessa lei, e realmente num dos seus artigos se diz que cabe, privativamente, à Cexim conceder as licenças, com recurso para o Sr. Ministro da Fazenda.

E' bem de ver, no entanto, e o reconhece a própria Cexim, que o Presidente da República, com a sua autoridade suprema, não estava inibido de avocar a solução de casos ocorrentes, determinando a licença tal como aconteceu no caso vertente, com irrestrito apoio da Cexim.

Afastado, portanto, o fantasma do regulamento de janeiro de 49, passo a entrar no exame das demais questões suscitadas.

Em primeiro lugar, não tenho a menor dúvida de que a autorização dada pelo Presidente da República o foi numa atividade vinculante, e não "discricionária", condicionada a critérios objetivos, expressamente declarados em lei, critérios objetivos e não meramente subjetivos, critérios atinentes à conveniência da moeda de pagamento e à possibilidade de serem produzidas, no país, em igualdade de características tecnológicas e condições satisfatórias de preços, as mercadorias previstas na lei 842. Verificado o implemento de tais condições de fato, a licença será sempre concedida, diz a lei.

Como se pode dizer, então, que se trata, aqui, de atividade discricionária? Era, positivamente, uma atividade vinculativa.

Mas admitamos que não se tratasse de atividade vinculante, mas, sim, de atividade discricionária. Não há confundir a atividade discricionária com o puro arbítrio. O poder discricionário gravita na órbita do direito. Não é o arbítrio ilimitado, o *sic volo, sic jubio, sit pro ratione voluntas*.

A atividade discricionária não pode exercer-se além ou acima da esfera jurídica. De outro modo, o discricionarismo atribuído, em grande número de casos à Administração pública, nos levaria para fora das balisas do *Estado de direito*. Inexistiria êste onde a legislação identificasse o poder discricionário com o poder arbitrário.

Mesmo o ato discricionário, deixado a critérios subjetivos a apreciação do interêsse público que o motiva, não pode ser revogado *ad libitum*, irrestritamente como se pretende. Não. *Rebus integris, rebus sic stantibus* a revogação do ato discricionário, quando dêle derivou um direito subjetivo individual, uma situação jurídica definitivamente constituída, representa um *desvio de poder*, um *détournement de pouvoir*.

Argumenta-se que, no caso, o que se teve em mira foi o interêsse da defesa da economia pública. Bem sei que nós, do Poder Judiciário, não podemos entrar na apreciação da correspondência entre os atos do Poder Executivo e o interêsse público. Não cabe isso em nossa função constitucional. Mas, desde que um ato do Executivo é praticado no interêsse público, e, a seguir, sem que se opere qualquer mudança das coisas, é revogado, com preterição de direitos a que deu origem, já então pode intervir o Poder Judiciário. No caso concreto, ocorre ainda o seguinte: se tivermos em conta a palavra do atual Presidente da República, a revogação do ato, na espécie, é que foi contrário ao interêsse público. Proclamou S. Excia. *urbi et orbi*, como altamente prejudicial da economia pública o critério da *tradição* para a concessão das licenças prévias de importação. Limitar tais licenças aos grupos de empresas *tradicionais* é, positivamente, fa-

vorecer o monopólio, em detrimento da bôlsa do povo. Pois bem: foi precisamente o critério de *tradição* que inspirou a revogação da licença concedida à impetrante.

Nenhum fato superveniente justificava essa revogação.

Diz-se que houve uma reclamação coletiva por parte das emprêsas tradicionais de moageiros. Mas foi exatamente diante de ponderações contra odiosos privilégios de importação que a licença fôra concedida à impetrante. O Doutor Procurador Geral pretende que as ditas emprêsas têm por si a presunção de idoneidade. E' claro, porém, que tal presunção não pode justificar sejam elas, sem lei especial, oficialmente investidas, segundo a expressão do advogado do impetrante, num verdadeiro oligopólio, que é declarado crime por lei ordinária.

A revogação do ato discricionário, quando em jôgo direitos individuais, não se exime à indicação de fatos intercorrentes que a tenham motivado, por isso que não pode exceder da esfera jurídica.

Afirma-se que a Emprêsa Gea, ora impetrante, possui um capital mínimo, apenas de 300 mil cruzeiros, quando a operação de compra e venda do trigo importava em quantia superior a 70 milhões de cruzeiros. Tal fato era conhecido ao tempo da licença e não foi obstáculo a esta. E, como justamente argumenta a impetrante, uma emprêsa não faz negócios apenas no limite de seu capital, senão também, e principalmente, com o seu crédito.

Acabamos de ouvir do Sr. Ministro Afrânio da Costa, que funcionou inicialmente como Relator do feito e conhece miudamente o que consta dos autos, afirmar que a impetrante conseguiu para logo a solidariedade de firmas do mais alto relêvo no setor comercial, para o financiamento integral da licenciada compra e venda das 30.000 toneladas de trigo.

Argumenta-se que não houve *licença* no sentido técnico-legal, mas simples *autorização* para a licença. Ora, não se pode estar discutindo em tôrno de filigranas com evidente cheiro de sofisma. A autorização do Presidente da República, a que fôra levada a solução do caso, é a licença mesma de que a lei cogita, cabendo à *Cexim* apenas o expediente de execução.

Afirmou o Dr. Procurador Geral que o Presidente da República não se apercebeu do decreto executivo, de janeiro de 1949, que suspendera as licenças prévias.

Perdoe-me S. Excia. se contraponho ao seu argumento o seguinte raciocínio: o Presidente da República não pode ser argüido de incidência da lei e, o que é mais, de um decreto que êle próprio baixara.

Não é crível, nem admissível que o Presidente da República, cercado de consultores jurídicos, pratique um ato ilegal por ignorância da lei proibitiva. E quero defender o ex-Presidente da República: não ignorava S. Excia. o citado decreto, mas sabia igualmente que êste fôra revogado pela lei 842.

Até certo ponto, não deixa de ter razão o patrono da impetrante quando diz que, no caso, estão se formulando, na undécima hora, argumentos novos que competem em improcedência na justificação do ato revogatório de que se trata.

O direito da impetrante se concretizara com a autorização do Presidente da República. Se alguma coisa ainda faltava era simples expediente burocrático para a execução da licença. Já fôra esta comunicada à impetrante pela própria *Cexim*, seguindo-se entendimento oficial com o Banco Nacional Uruguaio no sentido de ser promovida também licença à firma vendedora para a exportação do trigo dentro no limite autorizado pelo Govêrno brasileiro. Foi a própria Cexim que interveio para a ultimação do negócio, em cumprimento da determinação da Presidência da República.

Por tôdas essas razões, Sr. Presidente, o meu voto não pode deixar de ser um éco dos votos que o precederam: concedo o mandado, reconhecendo

insubsistentes a revogação da licença outorgada à impetrante.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, o adiantado da hora não nos permite dar à matéria o desenvolvimento que comporta, e que merece. Devo dizer, no entanto, que estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator; voto também pela concessão do mandado. Peço, porém, para fazer ligeiras restrições à fundamentação que tem sido dada a êste respeito, porque, em minha opinião, *data venia*, não se poderia dizer que as autorizações criam direito para a parte interessada e que não possam ser revogadas. A regra geral é que as autorizações podem ser revogadas. Assim de pronto, posso citar Alessi e outros juristas italianos que têm desenvolvido longamente essa tese. Neste ponto se distinguem as autorizações das concessões, que não são revogáveis.

E as autorizações, em geral, não criam direito. No caso vertente, porém, o eminente Sr. Ministro Relator mostrou e foi neste ponto secundado pelo eminente Sr. Ministro Nelson Hungria, que nos dispositivos de lei as autorizações para importação não poderão ser negadas. À vista disso, por conseguinte, o ato não poderia ser revogado. E é êste o fundamento pelo qual concedo o mandado. Se ainda dúvida existisse, ela seria dissipada pelo artigo 5.º da Introdução ao Código Civil, que diz que na aplicação da lei o juiz atenderá ao fim social a que ela se destina.

Concedo o mandado.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado por ter pedido vista dos autos o Sr. Ministro Rocha Lagoa, depois de terem votado os Srs. Ministros Relator, Afrânio da Costa, Ábner de Vasconcelos, Nelson Hungria e Mário Guimarães — que concediam a segurança.

Deixaram de comparecer, os Excelentíssimos Srs. Ministros Barros Barreto e Ribeiro da Costa, por se acharem em gôzo de licença, e o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar afastado para ter exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo os dois últimos substituídos pelos Exmos. Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Em data de 27 de julho de 1950, a impetrante dirigiu ao Sr. Presidente da República um memorial, protocolado na Secretaria daquela Presidência, sob o n.º 23.092, no qual, alegando não terem sido animadores os resultados da política econômica visando o incentivo e a defesa do trigo nacional, como se depreendia da insuficiência da produção brasileira para satisfazer as necessidades do nosso consumo interno, pleiteava permissão para importar da Argentina seis milhões de sacas de setenta quilos, ou sejam quatrocentos e vinte mil toneladas, em parcelas mensais de vinte e oito mil toneladas, durante quinze meses. Alegara para tanto, segundo informa o Presidente do Banco do Brasil, a *sua condição de representante de um consórcio de exportadores argentinos*. E' de ser crida tal assertiva, porquanto, sendo a impetrante uma sociedade por cotas, com o modestíssimo capital de trezentos mil cruzeiros, não poderia por si só realizar tão vultosíssima importação, no valor de mais de duas mil vêzes aquêle seu capital.

Qual a razão de se dirigir a impetrante diretamente ao chefe da Nação, ao invés de fazê-lo ao órgão competente para tanto, a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil?

E' que estava expressamente proibida a entrada, em território nacional, de farinha de trigo de qualquer qualidade e procedência. Tal proibição visava estimular o desenvolvimento, evitar o desfalque na produção de resí-

duos daquele cereal, indispensáveis à manutenção dos nossos rebanhos, conforme ficara declarado nos *considerandа* contidos no decreto-lei n.º 26.159, de 7 de janeiro de 1949, expedido pelo Presidente da República, no uso da atribuição que lhe conferira o art. 1.º da lei n.º 262, de 25 de fevereiro de 1948, cuja vigência fôra expressamente prorrogada pela lei n.º 842, de 4 de outubro de 1949, em seu art. 1.º. Preceito especial, referente à importação de farinha de trigo, não ficara derrogado pela promulgação daquela lei posterior, que permitiu genèricamente, mediante concessão de licença-prévia, a importação, na quantidade necessária ao regular abastecimento do país, de gêneros alimentícios de primeira necessidade.

Apreciando tal memorial, o Sr. Presidente da República autorizou, em 13 de setembro de 1950, a importação pela impetrante de trinta mil toneladas de farinha de trigo, não da Argentina, como pretendera ela, mas do Uruguai, com cujo govêrno o Brasil firmara um convênio de importação e exportação do respectivo produto.

Tratava-se, destarte, de simples permissão à impetrante para realizar importação de produto cuja entrada estava proíbida, e assim o ato do Presidente da República visava apenas levantar aquela proibição. Cumpria ainda fôssem satisfeitas as exigêncis regulamentares para obtenção da licença prévia, sem a qual não poderia haver legalização dos documentos de embarque da farinha em Montedivéu.

Assim entendeu a própria impetrante, *a qual, em 21 de setembro de 1950, ingressou na Carteira de Importação e Exportação com o seu pedido, que tomou o n.º 94.239, para importação de seiscentos mil sacos de farinha de trigo de procedência uruguaia.* Nos têrmos dos dispositivos regulamentares, tal pedido tinha que ser apresentado em formulário próprio, contendo as indicações seguintes: *a*) nome e enderêço do importador; *b*) nome e enderêço do consignatário; *c*) *nome e endereço da pessoa, firma ou entidade que empregaria o produto; d*) país de origem, de procedência e o pôrto de descarga; *e*) aplicação que teria o produto; *f*) especificação rigorosa do produto, inclusive pêso líquido em quilos e valor aproximado — CIF — em moeda estrangeira e nacional; *g*) número do produto (de acôrdo com a "Classificação de Mercadorias", do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda; *h*) *dados sôbre o consumo anterior* (importações e aquisições no mercado interno) *da pessoa, firma ou entidade que empregará o produto,* bem como seu estoque na data do pedido; *i*) condições de fornecimento (se de uma vez ou parceladamente); forma de pagamento (se por meio de abertura de um único crédito, ou de vários, correspondentes a embarques parcelados, ou se contra saque à vista, a prazo ou mediante remessa posterior).

Nas informações prestadas no primeiro mandado de segurança requerido pela impetrante, afirmou o diretor da Carteira de Exportação e Importação que aquela não lhe exibira a prova de estar habilitada a realizar a importação que pretendia, pelo que impossível seria a expedição da licença pretendida. Indispensável fôra aquela apresentação, para que a Carteira se certificasse de que a licença não iria beneficiar outra qualquer firma, o que é expressamente vedado pela lei n.º 842.

Tal apresentação, entretanto, não foi realizada.

Entrementes, foram endereçados à Carteira e ao próprio Chefe de Estado calorosos protestos de associações de classe contra a autorização outorgada à impetrante, dada a sua condição de firma sem qualquer tradição no ramo de negócio de farinha de trigo.

E como não dispusesse a impetrante de conceito bancário capaz de lastrear o financiamento da importação pretendida, consoante afirma o Presidente do Banco do Brasil, em seu ofício de fôlhas 80, propôs a referida Carteira ao Chefe da Nação fôsse cancelada em definitivo a autorização dada em favor da impetrante, o que foi aprovado por Sua

Excia., em 24 de novembro do ano próximo findo.

Convém recordar, aqui, que, tendo o capital de trezentos mil cruzeiros, pretendia a impetrante importar farinha no valor de setenta e três milhões de cruzeiros.

Argüi a impetrante que a exigência de *tradição* para se obter licença prévia não tem fundamento legal. Mas informa o diretor da CEXIM que tal condição foi sempre imposta para se conceder licença. De resto, está expresso no art. 14 da lei n.º 842, que as licenças de importação são intransferíveis. E no regulamento, expedido para a execução dêsse diploma legal e aprovado pelo decreto n.º 27.541, estabeleceu, em seu art. 11, que os beneficiários de licenças ficariam obrigados a comprovar documentadamente perante a Carteira, no máximo até trinta dias após o respectivo vencimento, a utilização total ou parcial das licenças obtidas.

Prescrito ficou ainda em seu art. 26, que o pedido de licença de importação *deveria consignar o nome e endereço da pessoa, firma ou entidade que empregaria o produto, a aplicação que êste teria*, e dados sôbre o consumo anterior (importações e aquisições no mercado interno) daquela, bem como o seu estoque na data do pedido. Ora, como alcançaria uma entidade inteiramente estranha ao comércio de farinha de trigo satisfazer tais exigências? E' bem de ver que sòmente uma firma que tivesse experiência nesse ramo de comércio poderia atender ao cumprimento dêsses requisitos regulamentares. Estaria a impetrante em tais condições? Tudo leva a crer que não. Para comprovação de sua idoneidade comercial, a impetrante juntou aos autos fotocópias não autenticadas de licenças por ela obtidas da Carteira de Exportação e Importação. Mas, nenhuma diz respeito a farinha, sendo relativas à importação de cimento Portland, projetores para fins instrutivos, goma laca, lanternas elétricas, *flashlight*, bicicletas a pedal, filmes instrutivos, formões para carpinteiro, alicates de ferro, barricas de breu e ventiladores oscilantes.

E' fácil de compreender que, se a impetrante já houvesse feito qualquer importação de farinha de trigo, não deixaria de juntar a fotocópia da respectiva licença, como o fêz em relação àqueles outros artigos de importação. E' certo que a impetrante fêz prova de sua inscrição no Serviço de Expansão de Trigo, como importadora de farinha de trigo, mas o documento respectivo não menciona a data em que foi realizada tal inscrição.

E' de se inferir, entretanto, do número atribuído à mesma — 1.525-50 — que tenha sido feita no ano de 1950, possìvelmente com o objetivo de obter a pleiteada licença de importação. Aliás, a própria impetrante declara que sua inscrição naquele Serviço teve lugar "antes de pleitear a licença que lhe foi concedida". Não estava, pois, evidentemente aparelhada para a equitativa distribuição daquele cereal entre as firmas especializadas, a fim de atender ao abastecimento normal dos consumidores em nosso país, sendo de prever que seria mera titular da licença, a qual, na realidade, viria a ser utilizada por outros interessados, o que é expressamente vedado pela legislação vigente.

Sustenta, entretanto, a impetrante, ser inválida a revogação do ato que lhe autorizara a importação de farinha, por não ser lícito à Administração rever desembaraçadamente os próprios atos, rompendo e desconhecendo os vínculos jurídicos que ela mesma estabeleceu através de sua decisão anterior.

A asserção não é pacífica no campo doutrinário.

Na autorizada lição de Fritz Fleiner, "*para la Administracion, la realización del Derecho no es fin, sino medio para un fin, lo contrario de lo que sucede en la Justicia. La mision de la actividad administrativa no consiste en proporcionar la certidumbre de cosa juzgada — esto es la misión de la sentencia civil — sino en conseguir un resultado material util para el Estado, dentro de los limites del Derecho. Como*

el particular. al gestionar sus assuntos, acomoda sus medidas a los intereses variables, asi tambien la Administracion pública ha de adaptarse a las nuevas necessidades. Lo que hoy es bueno para el interés comun, al poco tiempo puede ser perjudicial, porque hayan cambiado entretanto las circunstancias. Pero tambien el concepto relativo a las necesidades del interés publico puede variar, de suerte que hoy la autoridad ya no pueda sostener la tesis que le induje a promulgar una orden. Si las autoridades estuvieran ligadas a sus órdenes, una vez dictadas, no podrian apartarse de ellas aun cuando el interés publico requiriese una regulación diferente; pero una situacion que va contra el interés publico no puede subsistir ni siquiera un dia más. Por esta razon, la autoridad administrativa no puede estar vinculada a sus órdenes como el Tribunal al fallo. Alas ordenes de las autoridades administrativas les falta la fuerza de ley material; son esencialmente revocables. La autoridad puede modificar o retirar su propia decision no solo por haber cambiado las circunstancias externas, sino "por cambio o divergencia de opinion", es decir si la autoridad estima de otra manera los hechos o interpreta los principios juridicos de modo diferente de como lo hizo al dictar la orden" (*Derecho Administrativo*, pág. 158).

Segundo Rafael Bielsa, a revogabilidade dos atos administrativos, deve ser encarada, tendo-se em mira a natureza do ato; os atos discricionários são sempre revogáveis; os vinculados, quando unilaterais, são revogáveis sem recurso algum, salvo disposição em contrário e, quando bilaterais, tem causas de revogação mais limitadas e sujeitas a interpretação (*Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 211).

Para Guido Zanobini, é inadmissível a revogação do ato administrativo quando haja emanado dêle um direito subjetivo perfeito, sendo lícito, entretanto, se dêle promanam apenas *direitos condicionais* ou interêsses ocasionalmente protegidos (*Corso de Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 367).

No conceito de Walter Jellineck, os atos administrativos são, em princípio, revogáveis, devendo, entretanto, ser-lhes atribuída fôrça de *res judicata*, quando o seu conteúdo envolve decisão ou aplicação da lei a caso concreto, máxime se a decisão é tomada mediante processo contraditório (*apud* parecer de Francisco Campos, publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 17, pág. 385).

No douto ensinamento de Seabra Fagundes, se o ato depende de *autorização*, nem esta existe por si, nem por si existe o procedimento autorizado. Ambos se integram como elemento de um ato único. Dessa interferência unilateral de duas vontades nasce um *ato complexo*. Ora, é sob êste aspecto que se há de encarar a sua revogabilidade ou anulabilidade e, assim sendo, podem êles dizer-se retratáveis, contanto se percorram os duplos trâmites anteriores (*Revogação e anulamento do ato administrativo, in Revista de Direito Administrativo*, vol. II, pág. 7).

E' precisamente a hipótese dos autos. Pretendia a impetrante realizar importação de artigo cuja entrada no Brasil estava proíbida, pelo que dependia de permissão especial do Presidente da República, no uso de poder discricionário. Dada a autorização, esta, por si só não podia subsistir por depender de efetivação do órgão legal competente. Antes de cumprida por êste aquela autorização, isto é, antes de ser expedida a licença prévia, indispensável ao aperfeiçoamento e complementação do procedimento administrativo, foi revogada tal autorização. Para que se aperfeiçoasse o *ato autorizado era de mister* o pronunciamento do órgão realizador, e sòmente depois da atuação dêste, pelas vias competentes, é que se operaria a manifestação da vontade do poder estatal e, pois, a partir dêsse momento, é que promanaria qualquer direito subjetivo para o beneficiário da permissão.

Revogando aquela autorização, agiu o Sr. Presidente da República dentro no

seu critério e prudência, tendo em vista o interêsse público. E porque livre era sua faculdade de deliberar, nenhum direito assistindo à impetrante para lograr a pretendida autorização, legítima foi a revogação desta, antes que o ato administrativo se aperfeiçoasse com o cumprimento dos requisitos legais para a obtenção da licença prévia, a qual constituia documento indispensável à autoridade consular, para legalização dos documentos de embarque. Sem a satisfação de tais condições, carecia de eficácia aquela autorização.

A liberdade da Administração, ensina Marcelo Caetano, em seu excelente *Manual de Direito Administrativo*, número 298, tem como contra-partida a ausência de direitos dos administrados. Logo, não há possibilidade de se dar o choque de interêsses, deflagrador do contencioso, salva sempre a hipótese do desvio do poder. E a Administração conserva normalmente liberdade para ajuizar da oportunidade e da conveniência da prática dos atos, aspectos êstes que, por isso, estão subtraídos ao contencioso.

Revogando o seu próprio ato, que não chegara a criar uma situação jurídica individual, exerceu o Sr. Presidente da República um direito inerente às suas altas funções, eis que tem capacidade para desfazer quem na tem para realizar. E' ensinamento de Raffaele Resta: "*Come agui atto giuridico presuppone un potere in chi lo compie, cioé l'appartemenza nell'autore della potestà di compierlo, cosi, parallelamente, esse presuppone nello stesso autore il potere di revocarlo*" (*La revoca degli atto amministrative*, 2).

Alega, entretanto, a impetrante que, em conseqüência da autorização presidencial, se estabelecera um vínculo jurídico entre ela e a Administração e, confiada nêle, celebrara com uma firma uruguaia contrato de compra e venda da farinha a ser importada.

Mas, mostra-se dêsse contrato, do que se encontra fotocópia nos autos, que nêle ficaram consignadas cláusulas estatuindo que o embarque da farinha sòmente seria realizado após o recebimento, pela vendedora, da correspondente *licença de importação*, e que a compradora, ao efetuar a entrega dessa licença, teria de apresentar garantia bancária, dada por um banco de primeira ordem, e cobrindo o valor total da operação. Ficara assim estipulada, como condição para o implemento do contrato, a exibição da licença prévia de importação. Ora, se para a execução do pactuado era indispensável a apresentação de tal licença, é bem de ver que vínculo jurídico só se formaria com a expedição dessa licença pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, o que não chegou a se verificar.

Por êstes motivos, denego a impetrada segurança, com a devida licença dos eminentes Ministros que já se pronunciaram em favor de sua concessão.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Na manhã do dia em que se iniciou êste julgamento, li os 3 memoriais que recebi (da impetrante, do Dr. Procurador Geral e da Suney, a sociedade uruguaia que vendeu a farinha de trigo à impetrante e se diz terceira prejudicada).

Conclui pela procedência do pedido.

Após o adiamento, recebi novo memorial da impetrante e um memorial da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), acompanhado de um recorte da "Tribuna da Imprensa" de 29-6-1951, onde está publicada uma carta do atual Diretor daquela Carteira, Dr. Luís Simões Lopes.

No memorial da Carteira, defende-se longamente o critério que permite o exame da idoneidade e "tradição" dos requerentes de licença prévia, pois de outro modo se chegaria ao absurdo de admitir como habilitados a participar das importações firmas inteiramente estranhas ao ramo, em detrimento dos que se acham de muito organizados para exercer tais atividades comerciais e suportam mais do que ninguém as restrições impostas pelo licenciamento das importações. Seria o caso do sistema (relojoeiros importando batatas, moinhos

importando produtos farmacêuticos, jornais importando material ferroviário). Os importadores tradicionais teriam de adquirir licenças dos especuladores e adventícios. Foi o que pretendeu a impetrante: obter licenças de farinha, cuja importação estava proibida, mesmo aos tradicionais, para oferecê-las aos moinhos mediante ágios que onerariam o produto, em prejuízo do consumidor. Daí o critério da "tradição" para impedir o mercado negro de licenças, seguido em todos os países que adotam o regime de contrôle (Estados Unidos, Inglaterra, Uruguai). As emprêsas tradicionais, que mantêm dispendiosas instalações e dão emprêgo a milhares de pessoas, ficariam na contingência de fechar, a menos que adquirissem de especuladores e adventícios as licenças por êstes obtidas. Acrescenta que se resolveu só autorizar a importação de farinha quando houvesse escassez e fôssem beneficiários das licenças os moinhos registrados, porque a êstes cabia o encargo de adquirir tôda a produção nacional. Ainda sob outro aspecto se visou resguardar a economia nacional, visto interessar a esta a importação do trigo em grão, em razão dos derivados que o integram e são indispensáveis à alimentação dos nossos rebanhos. Essas razões e mais a necessidade de assegurar o escoamento da produção nacional, é que inspiraram o decreto número 26.159, de 7 de janeiro de 1949, pelo qual foi suspensa até ulterior deliberação a importação de farinha. E conclui alinhando as razões pelas quais considera que foi inconveniente a concessão da licença questionada, a qual devera ter sido indeferida.

Na carta do atual Diretor da Carteira, Dr. Luís Simões Lopes, diz Sua Excia. que o regime chamado de "tradição" não é perfeito, mas até agora não se encontrou outro que melhor satisfaça às condições anormais do comércio internacional, e desenvolve argumentação nesse sentido.

De tudo isso se deduz que a licença requerida pela impetrante poderia ter sido negada, deveria mesmo ter sido e certamente o seria pelo Sr. Presidente da República, se os órgãos que informaram sôbre o pedido impetrado, inclusive a Carteira de Exportação e Importação, não se houvessem pronunciado favoràvelmente.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Vossa Excia. me permite uma pequena retificação? O Sr. Presidente não concedeu licença, apenas deu autorização para que a farinha entrasse no Brasil.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Eu tinha anotado êste ponto do voto de V. Excia., para responder, mas já que me honra com êste aparte, vou antecipar minha resposta, lendo dois documentos que constam dos autos e que no memorial vêm em fotocópia. V. Excelência me dirá se coincidem ou não.

Diz o memorando dirigido pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, em 13 de setembro de 1951, à firma impetrante, comunicando a concessão da licença, o seguinte:

"Com referência ao Memorial dirigido por VV. SS. ao Exmo. Sr. Presidente da República, em data de 27 de julho do ano em curso, relativo à aquisição de farinha de trigo no exterior, venho informar que S. Excia., por despacho desta data, autorizou a importação de 30.000 (trinta mil) toneladas..."

Até aí V. Excia teria razão, mas agora vem o resto: "... *por parte dessa firma*".

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Vossa Excia. me perdoe que eu insista, porque êste é o ponto nodal da questão. O Sr. Presidente da República, por lei, não tinha poderes para dar licença prévia. S. Excia tinha, usando do poder discricionário, a faculdade de permitir que entrasse no Brasil farinha moída, porque estava proibida a sua entrada. A concessão de licença prévia é função da CEXIM...

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O Presidente da República deu a licença baseado no pronunciamento favorável da CEXIM.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — ... E tanto é assim que a própria impetrante

dirigiu-se após à CEXIM, pedindo licença e no contrário com a firma do Uruguai consta que a remessa só viria depois que a firma Gea Importadora e Exportadora exibisse a licença prévia.

V. Excia. me perdoe ainda a interrupção, porque considero êste o ponto nodal da questão.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Recebo com muito prazer o aparte de Vossa Excia., mas êste ponto eu o examinaria num outro trecho do meu voto.

O outro documento a que eu me referi é a carta do Banco Nacional do Uruguai, em resposta ao Banco do Brasil, citando nominalmente a Gea Exportadora Brasileira Ltda. como beneficiária da licença.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — A carta do Banco do Uruguai não tem fôrça para revogar a lei que exigia licença prévia.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Não revoga, vou mostrar.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — O Banco do Brasil foi que alegou essa resposta mandada pelo Banco Nacional do Uruguai.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Dizia eu, Sr. Presidente:

E foi inspirado na preocupação de resguardar o interêsse público, de corrigir o êrro a que aquelas informações o levaram, que o Sr. Presidente da República resolveu cancelar a licença que concedera.

Mas aí, é que surge o problema *jurídico*. Poderia o Presidente fazê-lo no momento em que o fêz?

No exame de um pedido de licença de importação, há de caber à autoridade, quanto à idoneidade do pretendente, uma certa margem de apreciação discricionária, que se não confunde com poder arbitrário, segundo a distinção conhecida.

Mas o ato discricionário o é no sentido de que pode ou não ser praticado. Uma vez praticado, pode ser vinculante.

A nomeação de um serventuário vitalício, em caso de livre escolha, é discricionária. Mas daí não se segue que possa ser desfeita.

Sôbre a revogabilidade dos atos administrativos, o que tenho sustentado é que não podem ser revogados, mesmo quando discricionários, se dêles nasceu um direito público subjetivo, salvo se o ato não obedeceu à lei. Porque, então, o ato revogador viria restabelecer o império da lei, que o ato revogado ferira, e, se ao Judiciário cabe em nosso regime o contrôle da *legalidade* dos atos administrativos, estaria êle falhando à sua missão se, ao invés de manter o ato revogador que cumpriu a lei, restaurasse o ato revogado que a violara.

Teria de ressalvar, ainda, é claro, os casos em que a própria lei declara o ato revogável; p. ex., a nomeação de um funcionário demissível *ad nutum*, enquanto não adquirir estabilidade. E' a própria lei que assim o declara demissível.

Vejamos o que ocorreu na espécie:

Deferido o pedido de licença de importação pelo Presidente da República, foi comunicado o deferimento à impetrante em 13 de setembro de 1950 e publicado no *Diário Oficial* de 15. A 21, o Banco do Brasil se dirigiu ao Banco do Uruguai, a fim de que êste providenciasse a licença de exportação em favor da emprêsa uruguaia a que fôsse confiado o fornecimento. Em 23 de outubro de 1950, o Banco do Uruguai comunicou ao Banco do Brasil que havia adjudicado à Suney S. A. a licença de exportação. A 31 de outubro de 1950, foi celebrado o contrato de compra da farinha entre a impetrante e a Suney. Por despacho de 24 de novembro de 1950, publicado a 9 de dezembro de 1950, o Sr. Presidente da República cancelou a licença.

Quer dizer: depois de concedida a licença, depois que produzira efeitos, inclusive o contrato de compra da mercadoria, foi revogada.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — O contrato de compra ficou dependente da concessão de licença prévia. Está aqui a carta.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — V. Excia. está invocando uma razão de que o Banco do Brasil não se socorreu.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O Banco do Brasil comunicou oficialmente ao Banco do Uruguai a concessão da licença à impetrante.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Sou juiz e tenho que apreciar os elementos constantes dos autos. O certo é que a licença não foi expedida e, pelo contrário, o embarque dependia desta licença.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Estou me baseando em cópia fotostática de documento que consta dos autos.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Aliás é cópia de um documento cujo sêlo não foi pago.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O contrato não perde sua eficácia porque não está selado; cabe aí o procedimento fiscal.

Vou continuar a leitura do meu voto:

Ocorreu, porventura, algumas das hipóteses em que tenho admitido a revogabilidade?

O ato revogado violara a lei?

Não. Teria sido inconveniente. Não se atendera ao critério da "tradição", não *estatuído pela lei* mas adotado como norma de conveniência pela própria Administração. Essa só revisão de critério, porém, não basta para autorizar a revogação do ato de que nasceu um direito, mormente após ter o beneficiário celebrado contratos conseqüentes com terceiros.

Aqui o eminente Dr. Procurador Geral da República, cujo exemplar devotamento na defesa da União só merece o nosso irrestrito louvor, argumenta que foi contrariado o decreto n.º 26.159, de 7-1-1949.

Mas não se trata de *lei*. E' ato do Poder Executivo, que apenas suspendeu, até ulterior deliberação do próprio Poder Executivo, a importação da farinha de trigo.

E foi o Executivo, por seu Chefe, que tomou a deliberação de conceder a licença questionada.

Ter-se-ia verificado outra hipótese de revogabilidade? Teria sido esta facultada pela própria lei? Também não.

Alega-se que a licença dependia de ser formalizada, de ser expedida a licença pròpriamente dita.

Mas êsses eram atos de mera execução do despacho presidencial, que concedera a licença e fôra publicado, comunicando à impetrante e ao Banco do Uruguai, que respondeu confirmando, e, em conseqüência, assinado o contrato de compra.

Tanto eram atos de mera execução do despacho concessivo da licença, que, para a revogação desta, foi necessário outro ato do Presidente da República.

Mas a revogação só se poderia dar jurìdicamente nas condições que mencionei.

Montané de La Roque, em livro recente sôbre *A Inércia dos Poderes Públicos*, mostra que, com a substituição do Estado-Gendarme pelo Estado-Previdência, a intervenção dêste no domínio econômico se vai acentuando e a sua responsabilidade se vai ampliando até alcançar atos de mera abstenção.

A Suney S. A., de Montevidéu, que vendeu a farinha à impetrante, no seu memorial de 3.ª prejudicada, alega que, passado o mês de novembro de 1950, como não lhe tivesse a impetrante comunicado a obtenção da licença nem a abertura de crédito e garantias bancárias, concedeu-lhe um último prazo improrrogável até 20 de dezembro de 1950, em carta de 16 de dezembro de 1950, que registrou no Reg. de Tít. e Docs., a 27 de dezembro, e notificou oficialmente à impetrante em 28 de dezembro. Assim, está cancelado o contrato desde

20 de dezembro de 1950, possível litígio entre a impetrante e a firma em questão.

Entretanto, atendendo a uma possível repercussão do cancelamento do contrato de compra sôbre a efetividade da licença, notarei o seguinte:

1. A Suney alega que, *decorrido o mês de novembro de* 1950 a impetrante não lhe comunicara a obtenção da licença. Ora, no contrato de compra, que é de 31 *de outubro de* 1950, lê-se:

"Primeira: De acôrdo com o combinado no contrato epistolar datado de seis do corrente, confirmado pela Vendedora pela carta de doze do mesmo e telegrama de vinte e um do corrente, a firma Suney S. A. se compromete a vender a Gea Exportadora e Importadora Brasileira Ltda., e esta a comprar daquela, *de acôrdo com a autorização concedida pelo Govêrno brasileiro, conforme "memorandum" que fica fazendo parte integrante do presente contrato,* 30.000 (trinta mil) toneladas métricas de farinha de trigo, de origem uruguaia, obedecendo ao seguinte:..."

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Vê-se, aí, que no próprio contrato a impetrante se encarregou de fazer a distinção entre "autorização" e "licença": Não pode haver melhor interpretação.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — O titular da faculdade de licença era o Presidente da República.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — O titular legal era a CEXIM.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Mas, no caso, a CEXIM pronunciou-se a favor da licença e o Presidente da República a concedeu. "Autorizar" é permitir, é dar licença. São expressões equivalentes.

2. O contrato, quanto ao prazo, diz o seguinte:

"*Embarques* — Os embarques serão efetuados a partir do mês de novembro, em lotes parciais de, aproximadamente, 7.500 (sete mil e quinhentas) toneladas métricas mensais como mínimo. — O primeiro embarque, entretanto, deverá ser realizado dentro do prazo de 15 (quinze) dias, aproximadamente, após haver recebido a Vendedora a correspondente licença de importação, *devendo estar tôda a importação terminada até o mês de fevereiro próximo*".

Como poderia, em face de tal contrato, que estabelecia o prazo terminal da importação para *fevereiro de* 1951, fixar a Suney aquêle prazo improrrogável até 20 *de dezembro de* 1950?

Por último, na informação oficial foi invocado um mandado de segurança, denegado por êste Supremo Tribunal, número 1.014, sôbre a importação de farinha de trigo, de que foi relator o eminente Sr. Ministro Hahnemann Guimarães. Eu era, então, Procurador Geral da República. A decisão, naquele mandado, foi unânime, no sentido de indeferir o pedido.

Peço licença ao Tribunal para ler um trecho do meu parecer, naquele mandado, para se ver que não há a menor analogia entre aquêle caso e o presente.

Dizia eu:

"A lei 262, de 23 de fevereiro de 1948, autorizou o Poder Executivo a subordinar ao regime de licença prévia o intercâmbio de importação e exportação.

A constitucionalidade dessa prática já foi reconhecida pelo egrégio Tribunal, em memorável e unânime julgamento sôbre a delegação relativa ao tabelamento de preços.

O decreto n.º 25.314, de 3 de agôsto de 1948, incluiu a farinha de trigo no regime de licença prévia.

E, a partir daquela data, foram concedidas licenças referentes *exclusivamente a transações comprovadas e definitivamente fechadas antes da promulgação do decreto* 25.314, *de agôsto de* 1948.

O decreto n.º 26.159, de 7 de janeiro de 1949, ainda concedeu um prazo de tolerância, de 15 dias, para que fôssem providenciados os últimos embarques de farinha, já licenciados pela Carteira de Exportação e Importação.

Pois bem: decorreu êsse último período de tolerância, sem que a impetrante fizesse o embarque, ou, ao menos, pleiteasse a prorrogação daquele prazo.

.....

Acresce que a requerente só obteve a licença, em 13 de novembro de 1948, por haver apresentado prova do ajustamento do negócio com a firma Henrick Mannerfrid Inc., *anteriormente à vigência do decreto n.º* 25.314, *de* 3 *de agôsto de* 1948. No entanto, em sua petição inicial, afirma que, *só após* 13 *de novembro de* 1948, já de posse da licença, "contratou o respectivo financiamento com entidade norte-americana e *a compra da farinha com os Moinhos Shawnee Milling Company.*

Assim, de duas uma: ou a requerente, conforme alegou para obter a licença, contratara a compra da farinha antes de 3 de agôsto de 1948, e teve tempo de sobra para embarcá-la antes de 22 de janeiro de 1949, quando terminou o período de tolerância estabelecido pelo decreto n.º 26.159, não podendo queixar-se senão de si mesma; ou só contratou a compra depois de 13 de novembro de 1948, como agora afirma na sua petição inicial, e neste caso confessa que a licença, em que se baseia, foi obtida irregularmente, dela não podendo, assim, nascer qualquer direito".

Vê o Tribunal que não há nenhuma analogia entre o mandado de segurança n.º 1.014, e o presente caso.

São essas as razões pelas quais concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o eminente Ministro Relator.

Não se trata, na espécie, de um ato discricionário, pois a *licença prévia* tal não pode ser considerada porque regulada em lei. Ela só pode ser denegada nos casos do art. 2.º do decreto número 27.541, ou por não terem sido preenchidos os requisitos do art. 26.

Não ocorreram razões para essa denegação. Os votos que acompanho, isso admitiram com muita clareza. Realmente, o indeferimento é autorizado quando o importador não oferecer a possibilidade de fazer entrar no país quantidade necessária do gênero alimentício ou quando não houver disponibilidade monetária, para o pagamento, ou, ainda, quando houver êsse produto no país. Só em tais hipóteses a licença poderá ser recusada. Como acentuei, isso não se deu.

Também admito que o ato administrativo é, em regra, revogável. Quando, porém, resulte um vínculo jurídico, não pode haver revogabilidade de ato.

O vínculo se estabeleceu com a permissão concedida à impetrante, e com a celebração do contrato.

Concedo o mandado, pedindo vênia ao Sr. Ministro Rocha Lagoa.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deferido o cancelamento do pedido de mandado de segurança n.º 1.424, em vista da apresentação do pedido n.º 1.431, unânimemente. Foi concedida a segurança, contra o voto do Sr. Ministro Rocha Lagoa.

Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Edgar Costa e Barros Barreto.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato; por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa, sendo o último substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos.