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

— Os atos administrativos são revogáveis quando eivados de ilegalidade ou êrro de fato.

— A concessão da lavra pressupõe a pesquisa realmente efetuada.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

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

Mandado de segurança n.º 1.472 — Relator: Sr. Ministro NELSON HUNGRIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança número 7.472, em que é impetrante a S. A. de Cimento, Mineração e Materiais de Construção Cimimar, acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, denegar a segurança, na conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 28 de novembro de 1952. — *José Linhares*, Presidente. — *Nelson Hungria*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — A S. A. Cimento, Mineração e Materiais de Construção, com sede em São Paulo, impetra mandado de segurança

contra o decreto do Sr. Presidente da República, sob n.º 29.085, de 1951, que deu à Cia. Cimento Brasileiro, com sede em Pôrto Alegre, concessão para lavra de calcário nos lugares de Parapó ou Palma e Sousa do Chasqueiro, município de Arroio Grande, Estado do Rio Grande do Sul, alegando que tal decreto fêz *tábula rasa* de seu *direito adquirido* a essa concessão, pois, êle, impetrante, é cessionário de Carlos Lopes Laudares, que, autorizado pelo decreto n.º 13.599, de 43, revogado pelo de número 20.729, de 46, procedeu à pesquisa da mesma jazida de calcário e já apresentou o respectivo relatório, tendo sido êste aprovado por despacho do Ministro da Agricultura, publicado no *Diário Oficial* de 18-6-1946, o que, de acôrdo com o art. 20 do Código de Minas, lhe outorgou o direito de requerer a autorização para a lavra. E' certo — informa o impetrante — que, posteriormente à autorização da pesquisa concedida a Laudares, a Cia. Cimento Brasileiro obteve também concessão de pesquisa em área que, dada a imprecisão dos limites com que fôra descrita perante o Departamento Nacional de Produção Mineral, não pôde ser, desde logo, identificada como interferente com a área da concessão de Laudares. Suscitada a questão dessa interferência, o dito Departamento resolveu mandar proceder, por engenheiro de seu quadro, a uma perícia no local, averiguando-se que, realmente, as áreas coincidiam em parte essencial. No processo administrativo instaurado a respeito, foi favorável ao direito do impetrante, em razão da prioridade, o parecer do então Consultor Jurídico do Ministério da Agricultura, Dr. Luciano Pereira da Silva.

Nesse meio tempo, já decorridos dois anos após a concessão da pesquisa à impetrante, a Cia. Cimento Brasileiro, que também já recorrera à justiça e apresentara relatório, cuja aprovação fôra sustada, entrou com uma petição informando que adquirira os terrenos da jazida e pleiteando preferência para a concessão da lavra. E quando já fôra enviado à decisão do Sr Presidente da República o processo, para assinatura do decreto concessivo da lavra à impetrante, entendeu-se de mandar ouvir a Consultoria Geral da República, e esta, servindo *ad-hoc* o Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, Dr. Raul Prates, opinou favoràvelmente à Cia. Cimento Brasileiro, depois de acentuar que houvera êrro de fato na aprovação do relatório apresentado pela impetrante, pois, em realidade, a pesquisa não fôra feita por esta, mas pelo engenheiro do Departamento Nacional de Produção Mineral, cujo relatório fôra copiado pelo engenheiro do antecessor da impetrante. Também se notou que o relatório apresentado pela Cia. Cimento Brasileiro fôra decalcado no relatório do engenheiro oficial, mas, não obstante isso, assim concluiu o parecer Prates: "A administração, tendo precedido o superficiário na pesquisa, eliminando, assim, uma fase do processo de concessão do direito à exploração das jazidas, e não sendo ela sua concorrente nesta pretensão, não vemos, em face dessa circunstância, que se possa recusar ao proprietário do solo a preferência que lhe "é garantida pelo disposto no art. 153, § 1.º, da Constituição federal, que não deixa de ter vigência pelo fato de não ter sido legislado sôbre o preceituado naquele parágrafo, visto como a regulamentação a ser feita não poderá contrariar a expressa garantia conferida ao proprietário do solo".

Em virtude dêste parecer, aceito pelo Sr. Presidente da República, foi decretada, sumàriamente, sem que fôsse ouvida a impetrante, conforme determina o art. 26 do Código de Minas, a concessão da lavra à Cia. Cimento Brasileiro; mas isso, diz a impetrante, contra seu direito líquido e certo, a cavaleiro das errôneas considerações do Consultor Raul Prates. Segundo as próprias informações oficiais, a pesquisa pelo engenheiro do D. N. P. M. fôra feita em conexão com a do engenheiro

de Laudares, de quem a impetrante é cessionário; e, não obstante o edital de interpelação dos proprietários do solo, antecessores da Cia. Cimento Brasileiro, não manifestaram êsses seu direito de preferência, que, assim, incidira em caducidade. Instruindo a inicial, a impetrante junta um parecer do jurisconsulto Francisco Campos, procurando demonstrar que, com a aprovação do dito relatório, o Govêrno ficou jurìdicamente vinculado à obrigação de expedir o decreto de concessão da lavra à impetrante, e argumentando no sentido de validez da interpelação por edital aos antecessores da Cia. Cimento Brasileiro.

A fls. 71 e seguintes, encontram-se as informações prestadas pelo Sr. Presidente da República, que se louvou em documentação e esclarecimentos fornecidos pelo Ministério da Agricultura.

Admitida como assistente a Cia. Cimento Brasileiro, entrou ela com o arrazoado a fls. 110 e segs., defendendo o acêrto do parecer Prates e subseqüente decreto que lhe concedeu a lavra. Cuidou, notadamente, de acentuar o êrro de fato em que laborou o Govêrno, ao aprovar o relatório do antecessor da impetrante, que fizera supor ter procedido à pesquisa, quando, na realidade, se limitou a copiar trabalho do engenheiro, expedido pelo D. N. P. M.

Replicou a recorrente a fls. 191 e segs., e a fls. 218 e segs., oficiou longamente o Dr. Procurador Geral da República, batendo na tecla do êrro de fato, e opinando pelo indeferimento da segurança. Tendo sido juntos dois documentos, sôbre êles foi ouvida a impetrante, que se pronunciou a fls. 215 e segs.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Procurei fixar, no relatório, os pontos que me pareceram nucleares para a decisão do caso vertente. Entretanto, o nobre patrono da impetrante, da tribuna, insistiu em um argumento a que não dei maior relêvo, qual seja o de que o Poder Executivo não pode revogar seus próprios atos, quando nulos, senão depois de pronunciamento do Poder Judiciário, que êle deve provocar.

Semelhante tese, no meu entender é, entre nós, positivamente paradoxal. Jamais se duvidou que o Govêrno possa declarar insubsistentes seus decretos executivos, seus próprios atos, quando nulos, absoluta ou relativamente; jamais se entendeu, entre nós, na falta de "contencioso administrativo", que o Chefe do Poder Executivo não pudesse revogar seus próprios atos sem o *placet* do Poder Judiciário.

Nem creio que se possa interpretar, em tal sentido, o voto, que vem de ser invocado, do eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato. O Govêrno pode revogar seus próprios atos ou decretos, o que não quer dizer que, havendo lesão de algum direito subjetivo, não possa o seu titular bater à porta dos Tribunais, ficando, em tal caso, o Poder Executivo sujeito a vir defender, perante o Judiciário, o acêrto, a legitimidade da sua declaração de insubsistência do ato.

Ditas estas palavras, em atenção ao ilustre patrono da impetrante, passo a abordar os demais pontos. O decreto do Sr. Presidente da República, concedendo à Cia. Cimento Brasileiro a disputada lavra de calcário, pressupõe a insubsistência da aprovação do relatório apresentado pelo antecessor da impetrante, desde que foi conferida por êrro de fato. Consistiu êste, segundo o parecer Prates, endossado pelo Chefe do Govêrno e agora defendido pelo Doutor Procurador Geral da República, em que, ao contrário do que inculcara a impetrante, a pesquisa da jazida não fôra levada a efeito por engenheiro do seu antecessor, mas por engenheiro expedido pelo próprio Departamento Nacional de Produção Mineral, cujo relatório fôra copiado pelo engenheiro de Laudares.

Assim, o direito à exploração da jazida caberia à União, se esta quisesse exercê-lo, e não à impetrante. A isso

retrucou a impetrante que o engenheiro de Laudares colaborou com o engenheiro oficial. Cotejando-se, porém, os dois relatórios, verifica-se realmente, que um é cópia do outro, e o engenheiro de Laudares é o primeiro a confessar (fls. 157) que se serviu do trabalho do engenheiro do D. N. P. M.

Não se trata, no caso, como argumenta o ilustre patrono da impetrante, de uma mera questão de direito autoral. Nada disso. O de que se trata é de saber se houve realmente, pesquisa por parte da impetrante, condição a que o Código de Minas subordina a outorga de uma recompensa, isto é, a concessão da lavra. Entendendo que o Código de Minas, quando atribui ao pesquisador, ressalvado o interêsse público, direito a reclamar a concessão da lavra, está a recompensá-lo dos trabalhos e despesas com a pesquisa, e, assim, essa *ratio* vinculante desaparece quando se verifica que o reclamante se valeu da pesquisa feita por outrem, no caso pela própria Administração Pública, o Govêrno adotou interpretação indiscutìvelmente razoável.

Alega a impetrante que o engenheiro do seu antecessor prestou assistência ao trabalho do engenheiro oficial, mas isto não está provado. Ao contrário, o que se apura dos autos, é que o engenheiro oficial forneceu ao engenheiro de Laudares os dados com que êste pôde elaborar o seu relatório (fls. 154 v.). Falam os documentos oficiais, é certo, em *conexão* de pesquisa, mas tal *conexão* não teria passado de ato de presença por parte do engenheiro de Laudares. Não está provado que tivesse havido, por parte dêste, efetiva assistência prestada em campo. O que houve, sem que nenhuma prova demonstre o contrário, foi um aproveitamento do relatório do engenheiro oficial, com ligeiros acréscimos.

O reconhecimento da insubsistência da aprovação do relatório do antecessor da impetrante não dependia de processo *ad hoc*, eis que houve demorado processo administrativo a respeito do caso, no curso do qual a impetrante teve ampla oportunidade, de que, aliás, se utilizou, para defender seu ponto de vista.

O ato do Sr. Presidente da República não pode ser qualificado de arbitrário, pois o antecessor da impetrante não fôra o verdadeiro pesquisador da jazida.

Verificado isso, havia que reconhecer a inexistência do "motivo determinante" do anterior ato administrativo. Os atos administrativos, ao contrário do que ocorre com os atos jurídicos, estão adstritos à indagação dos seus "motivos", e desde que se venha a averiguar êrro a respeito, são revogáveis.

Desligado, assim, o Govêrno, de obrigação para com a impetrante, não pode esta reclamar contra irregularidade da concessão da lavra à Cia. Cimento Brasileiro, irregularidade que, aliás, não existe, pois, tendo sido a Administração Pública a verdadeira pesquisadora, não estava inibida de conceder a exploração da jazida à proprietária do solo, que é, atualmente, a dita Companhia, pouco importando que o relatório desta também fôsse cópia do relatório do engenheiro oficial, isto é, não correspondente à pesquisa própria.

Não se depara, nos autos, nenhum direito líquido e certo por parte da impetrante. O que se tem, ao revés, a reconhecer, é a ausência do direito invocado.

Nego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, a Carlos Lopes Laudares, em 1946, pelo decreto número 20.719, de 13 de março, foi concedida autorização para pesquisar calcário em certas regiões do Estado do Rio Grande do Sul. O relatório do pesquisador foi aprovado pelo Ministro da Agricultura em 18 de junho de 1946.

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

Em 4 de novembro de 1943 a Cia. Cimento Brasileiro comprovava ser pro-

prietária do solo, por escritura desta data.

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

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

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

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

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

A coincidência das conclusões é uma questão de ordem técnica; é possível que ambos êsses engenheiros, ante o que se deparou nos trabalhos, tivessem chegado à mesma conclusão; não é obrigatório que êles tivessem chegado ou andado por caminhos diferentes, se estavam trabalhando em conjunto. E o resultado era aquêle. Nada impedia que a conclusão fôsse a mesma.

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

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

Nestas condições e para êsse efeito, concedo a segurança.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Sr. Presidente, relativamente à questão de ter ou não ter havido, realmente, "pesquisa em campo", por parte da impetrante, a prova existente nos autos é no sentido de admitir que essa pesquisa não ocorreu; mas, como quer que seja, trata-se de questão de prova, que não cabe na órbita do mandado de segurança. O que dos autos se verifica, no terreno da prova, é que o engenheiro oficial que procedeu à pesquisa declara, com a confirmação do engenheiro do antecessor da impetrante, que o relatório apresentado por êsse é cópia do relatório por aquêle, o que, aliás, se tem de reconhecer como verdade, em face do cotejo entre os dois documentos. Bastaria, entretanto, a fundada controvérsia em tôrno de fato nuclear condicionante do direito invocado, para descaber o sumaríssimo do mandado de segurança.

Quanto à argüida não audiência da impetrante, acentuei no meu voto que se procedeu a longo processo administrativo, onde a impetrante teve oportunidade de defender o seu direito, e dela se utilizou amplamente; travou-se largo debate, de que participou a impetrante, acumulando-se pareceres e contra-pareceres, arrazoados e contrarrazoados, de modo que seria inteiramente ocioso ouvir-se, uma vez mais, a impetrante, por ocasião de ser o caso devolvido à solução do Sr. Presidente da República.

E' o que me cumpre reacentuar, como Relator do feito.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Sr. Ministro Nelson Hungria, êsse debate sôbre provas e fatos foi provocado pelo próprio Govêrno. O Govêrno, para anular o ato, é que veio de-

clarar que os fatos tais se achavam provados, assim como que os fatos quais não se achavam provados. A Companhia viu-se na contingência de rebater essa argüição e essa é a razão por que me referi a fatos.

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Foram tomados depoimentos; depôs o engenheiro do antecessor da impetrante, foi ouvido o engenheiro do Estado; seria, assim, inteiramente ocioso uma audiência, uma audiência final da impetrante, antes que o Govêrno baixasse o decreto.

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Estou respondendo ao argumento do eminente Relator, sôbre a questão de fatos e provas, que trouxe a debate. Tôda a controvérsia debatida em juízo repousa evidentemente em fatos, se o Govêrno apresenta-os sob certa feição a impetrante tem que mostrar, por provas, não ser essa a verdade material e sim a exposta por ela.

O fato de haver sido anteriormente estabelecida uma investigação qualquer, em tôrno da pesquisa, não autoriza o descumprimento do art. 26 do Código de Minas, que é categórico. O Govêrno poderia trazer essa investigação anterior, êsse inquérito, para êstes autos instaurados na forma do art. 26 do Código de Minas, mas não podia prescindir do processo; teria de instaurá-lo, na forma da lei, trazendo para juízo a investigação que entendeu de proceder.

E' a razão por que, *data venia* do Senhor Ministro Relator, mantenho meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, a legislação de 1934, que foi adotada pela Constituição de 1946, desmembrou o subsolo, levada pelo princípio da economia social moderna. Entretanto, tendo criado um sistema de exploração do subsolo, não desdenhou dos direitos do proprietário, ou melhor, do superficiário. Assegurou aos descobridores de minas, de riquezas ocultas no seio da terra, o direito de exploração pela concessão da pesquisa e, quando a descoberta fôr acompanhada da inércia do proprietário, em favor do concessionário, fica assegurado o exercício de um comércio relativo, para atender às despesas com os trabalhos de pesquisa. Da eficiência dêsses trabalhos iniciais, que perduram por um ano, o Govêrno, por seu Ministério da Agricultura, se reserva o direito de assegurar a concessão das lavras. Êste ano ainda, no Tribunal Federal de Recursos, tive de resolver, em voto de desempate, uma pendência que tem grande aproximação com o presente caso. Pelo voto que proferi e com o estudo que fiz da legislação e da doutrina, amparei a situação do proprietário, desde que aquêle a quem fôra dado o direito de pesquisa não podia tê-la obtido.

Na hipótese, o Ministério fôra levado a engano, e, quando verificou o em que tinha incorrido, revogou o ato. Reconheci não ter havido aquisição de direito contra a lei, mesmo porque não houve sequer emprêgo de capital, nem havido a descoberta do subsolo. O suposto pesquisador não tinha tido iniciativa. Quem surpreendeu a existência da mina no subsolo foi o proprietário e que a explorava antes da lei de Minas. Daí a razão por que entendi que o ato administrativo, na ausência de invenção da mina pelo pretendente à pesquisa, não podia gerar direito adquirido, podendo ser modificado pelo próprio poder concedente da autorização.

Na espécie, parece-me que o caso se aproxima muito dêsse outro, porque o concessionário da pesquisa não tinha sido o inventor e o Govêrno entendeu de cassar-lhe a autorização que havia sido concedida. Refiro-me à fase preliminar da pesquisa, que antecede à exploração; e, como esta não houve, o Govêrno cassou o ato.

Se se dissesse que o requerente foi quem surpreendeu o segrêdo do subsolo, se tivesse feito inversão de capitais e exercitado a pesquisa, a concessão geraria o direito à exploração inicial, que se estenderia depois à expedição do decreto de lavra.

Não tendo havido nada disto, parece-me que o Govêrno não atentou contra direito líquido e certo da impetrante e, nestas condições, meu voto é negando o mandado impetrado.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Senhor Presidente, sem ocultar a minha estranheza ante a possibilidade da ocorrência, na administração pública, de um êrro de fato como êste, ora argüido, por isto que todos os estudos e pesquisas foram realizadas *coram administratione* pelos órgãos técnicos competentes, sem ocultar a minha estranheza, chego à conclusão de que há, no caso, uma larga controvérsia sôbre matéria de fato, dependente de exame e apreciação de provas. Ora, a índole do mandado de segurança não comporta essa discussão. Por isto, é que concluo acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Relator, mas mandando as partes para as vias ordinárias. Não entro na apreciação do direito da impetrante; entendo que êste deve ser debatido na via comum.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, tenho sempre votado, com apoio na lição de Castro Nunes, no sentido de que a controvérsia sôbre matéria de fato exclui o cabimento do mandado de segurança e faz com que se encaminhe a parte às vias ordinárias. No caso, o eminente Sr. Ministro Afrânio da Costa, divergindo do eminente Sr. Ministro Relator, acentuou, são palavras textuais de S. Excia., que o impetrante não dá por provada, recusa, impugna a alegação de que o engenheiro do Ministério da Agricultura, enfim, de que o Govêrno é o autor da pesquisa.

Acrescentou S. Excia. que aos fatos alegados pelo Govêrno a impetrante respondeu com outros fatos. A meu ver, esta circunstância, tão bem assinalada pelo eminente Ministro Afrânio da Costa, esta contraposição de uns fatos a outros, está a caracterizar nìtidamente, como observou com razão o eminente Ministro Rocha Lagoa, a existência de controvérsia substancial em matéria de fato, o que não permite a solução do litígio pelo mandado de segurança.

O Sr. Ministro Afrânio da Costa — Trata-se de um detalhe.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Para mostrar que não se trata de detalhe, vou lembrar um argumento do eminente advogado, de importância. S. Excelência, para transpor aquela dificuldade (envolver a controvérsia matéria de fato que exclui o cabimento do mandado de segurança), declarou, na tribuna, que concedia, para argumentar, não houvesse a pesquisa sido feita pelo engenheiro Laudares, antecessor da impetrante. Feita, porém, esta concessão, já será difícil, a meu ver, sustentar o direito à lavra, porque êste tem como pressuposto a realização da pesquisa, com os ônus que ela acarreta, conforme o sistema da própria lei. Por conseguinte, concedido, para argumentar, que a pesquisa não haja sido feita pela impetrante ou seu antecessor, e sim pelo próprio Govêrno, já se não poderá dizer que à impetrante assista um direito líquido e certo.

Quanto à anulação do ato administrativo, tenho-a admitido quando há êrro essencial sôbre pressupostos objetivos do ato. No caso, a aprovação do relatório da impetrante foi feita no pressuposto de ser dela, ou do engenheiro seu antecessor, a autoria da pesquisa. E', porém, justamente sôbre essa autoria que existe controvérsia.

O Sr. Ministro Afrânio da Costa — O caso devia ser, então, resolvido na forma do art. 26.

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Argumentou o eminente Ministro Afrânio da Costa que o art. 26 do Código de Minas exigiria a audiência da parte interessada. Esclareceu, porém, o eminente Ministro Relator que no processo administrativo houve largo debate entre os interessados, sôbre êsse ponto. Ora, tanto faz a audiência provocada, como a espontânea. Tanto faz chamar a parte para que fale, como comparecer ela sem

chamado e falar. Não se pode, pois, alegar que não houve audiência da parte interessada.

Nestes têrmos, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, ressalvada à impetrante a via ordinária.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. 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 Lafayette de Andrada, depois de trem votado os Senhores Ministros Relator, Ábner de Vasconcelos, Rocha Lagoa e Luís Gallotti, denegando o mandado, e o Sr. Ministro Afrânio da Costa deferindo o mesmo.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, os Srs. Ministros Edgar Costa e Mário Guimarães; por estar licenciado, o Sr. Ministro Ribeiro da Costa, e por se achar em gôzo de férias, o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, sendo os dois últimos, substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Afrânio da Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, nenhuma dúvida tenho em afirmar que uma vez aprovado o relatório das pesquisas, o pesquisador tem direito a obter a autorização da lavra.

Está claro que êsse direito pressupõe regularidade, legalidade de sua aquisição.

A pesquisa terá de ser procedida pelo interessado, pelo que obtém autorização do Govêrno, e compreende os trabalhos de reconhecimentos geológicos, estudos geofísicos, escavações de pequena profundidade, abertura de poços e galerias, sondagens, análises químicas e ensaios de beneficiamento de minérios (art. 13, parágrafo único, do Código de Minas).

Êsse o esfôrço do pesquisador, que uma vez aprovado no relatório oferecido lhe cria o direito à exploração da lavra e lhe permite negociá-lo. E' a recompensa ao pesquisador, pelas despesas, pelos trabalhos que realizou, é o caminho indispensável, condição necessária para obter legìtimamente a exploração da mina, é o fundamento de fato que consagra o direito à concessão.

Sustentando êsse direito e a legalidade dos atos que praticou o antecessor da impetrante, é que no presente mandado se visa anular o decreto do Govêrno que concedeu a outro a exploração da lavra.

O Govêrno deu preferência ao proprietário das terras, porque aceitou o parecer do Consultor Geral da República no sentido de que a pesquisa não fôra realizada pelo antecessor da impetrante. O Govêrno admitiu a falta da primeira etapa para ser obtida a concessão.

Fundado nesse entendimento, não se pode ter êsse ato como contrário à melhor interpretação da lei, no sistema do Código de Minas, que atribui ao pesquisador ou ao proprietário do solo, o direito à lavra.

A impetrante dá argumentos fortes, argumentos verdadeiros quanto ao direito do pesquisador, mas indispensável que seja o pesquisador.

Por isso não vejo como êsse ponto possa ser objeto de mandado de segurança, que exige liquidez e certeza de direito. Há, sem dúvida, um direito, mas êle não se apresenta com as características de liquidez e certeza para ser amparado neste processo excepcional da segurança, porque o ato do Govêrno está amparado, à primeira vista, em razões de ordem legal, e não se pode negar à administração pública a faculdade de rescindir suas decisões, quando o anterior "se infirma de nulidade, quando aparece sob o signo da ilegitimidade" na frase de Orosimbo Nonato (fls. 28). O Govêrno tem o arbítrio de verificar se houve nulidade evidente, manifesta e baseado nessa verificação pode tomar a resolução que lhe parecer legal.

Se, a meu ver, isso é certo, não menos certo é que a impetrante teria de ser ouvida, teria de apresentar sua defesa quanto à negação de sua qualidade de pesquisador, quanto aos seus trabalhos de pesquisa.

No processo administrativo só foi ela ouvida sôbre a preferência do proprietário das terras, motivo único do referido processo. Não se contestou a validade da aprovação do relatório no que respeita a essa etapa preliminar. Contestou-se, sim, o direito do pesquisador frente ao do proprietário. E' o que conclui do exame dêstes autos e de seus numerosos documentos.

As informações prestadas pelos funcionários administrativos se limitaram a relatar os fatos, referindo-se ao modo como fôra feita a pesquisa, na qual o próprio Govêrno tomou parte, em companhia do antecessor da impetrante. Mas a invalidade dessa pesquisa não foi até então objeto de exame. A questão nesse ponto surgiu com o parecer do ilustre Consultor Geral da República, em oposição a outros pareceres anteriores que não alegaram qualquer irregularidade na pesquisa.

Por isso não tenho dúvida em acompanhar o voto do Ministro Afrânio da Costa, para exigir a aplicação do artigo 26, que dispõe:

"Antes de decretada a caducidade ou a anulação, os seus motivos serão aduzidos e processados administrativamente, sendo intimada a parte a, dentro de sessenta dias, apresentar contestação. Se a parte não fizer oposição, ou se os motivos por ela oferecidos e postos em prova não ilidirem a imputação e as provas já produzidas, ou que venham a ser produzidas, o Ministro da Agricultura pronunciará a caducidade, em despacho motivado". Êsse preceito se aplica tanto à autorização da pesquisa, como à aprovação do relatório, pois o Código admite a anulação ou a caducidade da concessão. A lei cerca a concessão da lavra de garantias seguras com finalidade de proteger o direito de quem o retém legalmente.

Em conclusão: sem reconhecer direito líquido e certo à impetrante para obter a concessão, reconheço-lhe o direito certo e incontestável de se defender na argüição de falta de pesquisa. Para êsse fim concedo o mandado, repondo a questão ao *stato quo ante* ao decreto impugnado.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o caso dos autos rende ensejo a que, mais uma vez, o Supremo Tribunal discuta a natureza do ato administrativo e discuta sua revogabilidade ou irrevogabilidade.

Essa questão, a meu ver, deve ser decantada, e seu desate exige discriminação, demanda que o intérprete, o juiz diferencie entre ato administrativo pròpriamente dito e o ato-regra.

Quanto aos atos-regra, que compõem a atividade, digamos legislativa do Poder Executivo, êsses são essencialmente revogáveis, eminentemente revogâvels.

Por outro lado, os atos geradores de situação jurídica individual são, em regra, irrevogáveis, porque, já o disse Francisco Campos, reconhecer à administração o poder de revogar os atos que atribuem direito a terceiros seria implantar a balbúrdia na administração, seria dizer hoje "sim, amanhã não", dando, em conseqüência, a insegurança dos direitos.

Além de existir o princípio, já do Direito Romano, de que a ninguém é dado revogar os próprios atos, é preciso ainda obtemperar que não pode a administração criar uma situação definida a alguém, para depois desarmá-lo, sem perdas e danos, ou sem despertar a censura do Poder Judiciário.

O ato administrativo, se é ato-regra, se marca a direção da administração em matéria administrativa pròpriamente, é revogável; de outro lado, se cria direito a terceiro, é irrevogável.

No caso, não se trata de ato-regra, mas de concessão; logo, em tese, é irrevogável. A administração não pode revogar o ato sem responder por perdas

e danos ou sem censura do Poder Judiciário.

Mas, se o ato concessivo de direito é irrevogável, os autores impõem temperamento muito justo a êsse entendimento, desde que se trate de êrro de fato ou êrro de direito apalpável. A administração, em vez de persistir no seu propósito, que pode levar a conseqüências funestas, revoga o próprio ato. Daí Arnaldo de Vales distinguir entre revogação e anulação. Não admite êle revogação, mas anulação do ato da administração, na ocorrência de êrro patente.

No caso, não trata de auto-regra, parece-me que houve concordância de votos. O eminente Sr. Ministro Afrânio da Costa, ao proferir seu respeitável voto, entendeu que não podia o Poder Executivo cancelar a autorização dada, porque essa autorização, como acaba de referir o eminente Ministro Lafayette de Andrada, está prêsa, indesligàvelmente, à ação de pesquisa.

No caso, a administração diz que não se trata de verdadeiro pesquisador, senão de aproveitador, de logreiro de pesquisas alheias. Em tôrno dêste fato, que é grave, gerando questão duvidosa, os debates se tornaram calorosos. Mas aí se trata de questão de fato e o seu debate não pode ser resolvido por meio de mandado de segurança.

Se é verdade que, como diz a parte, houve acôrdo prévio, com a cessão dos direitos da recorrida, é preciso dizer que a prova respectiva é inconvincente, constituindo-se, destarte, motivo pelo qual podia a administração, em tese, anular o ato.

O eminente Ministro Afrânio da Costa acantôa seu voto na falha do processo administrativo. Entende que foi cerceada a defesa do indigitado pesquisador, que não se sabe se é ou não pesquisador. Mas não se pode chegar a uma conclusão, sem se lhe permitir a defesa.

Ainda hoje li, com o cuidado de sempre, o memorial do eminente advogado da recorrida, no qual se afirma que essa questão foi debatida. O eminente Ministro Nelson Hungria confirma que os autos se acham turgidos do debate em tôrno do assunto, tendo sido a questão triturada e retriturada. Mas, ao que agora informa o eminente Ministro Lafayette de Andrada, que acaba de compulsar os autos, o ensejo que se abriu à parte para falar não foi em tôrno de ser ou não pesquisador, mas o de saber qual o direito que existia — se o dêle ou do superficiário.

Pediria ao eminente Sr. Ministro Relator esclarecimentos a respeito.

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Tôda a questão de fato foi debatida e redebatida no processo administrativo, através do qual se demonstrou e se reconheceu que a pesquisa não fôra feita pela impetrante.

Terminado o processo administrativo, foi solicitado o parecer da Consultoria Geral, a qual, então, levantou esta questão de direito, que ainda não tinha sido, realmente, suscitada. Mas os fatos estavam todos debatidos, de modo que eu entendi que não era necessário dar-se nova "vista" à impetrante, porque ela não pode ignorar a lei. A ninguém é dado ignorar a lei.

Se nenhuma das partes havia levantado a questão de direito, que só foi levantada pelo parecer final da Consultoria Geral, não havia razão para que voltassem os autos à impetrante.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Abusando da gentileza de V. Excia. pediria licença para solicitar uma informação essencial ao meu voto: a questão de ser êle ou não pesquisador já estava debatida?

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Estava francamente debatida no processo administrativo, foram ouvidos os engenheiros e os peritos afirmaram que êle não tinha realizado a pesquisa.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Houve, então, debate em tôrno desta questão de fato.

O Sr. Ministro Nelson Hungria (Relator) — Exatamente.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Neste caso, acompanho o voto do eminente Ministro Relator e denego o mandado.

VOTO

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

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

E, uma vez que apurou o Poder Executivo o seu êrro de fato substancial, não estava êle obstado de revogar ou anular o ato que havia baixado antes, quando aprovou o relatório de pesquisa, para futura autorização de lavra, afastada a preferência do dono do solo, por fôrça do citado Código. Daí, a legalidade do ato governamental impugnado.

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

Denego o mandado de segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram o mandado, contra os votos dos Srs. Ministros Afrânio da Costa e Lafayette de Andrada.

Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Mário Guimarães e Edgar Costa, por não terem estado presentes à sessão em que se iniciou o julgamento.

Deixaram de comparecer, por se achar em gôzo de licença, o Sr. Ministro Ribeiro da Costa, e por se achar em gôzo de férias, o Sr. Ministro Hahnemann Guimarães, sendo sustituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Ábner de Vasconcelos e Afrânio da Costa.