

MANDADO DE SEGURANÇA



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 928-0 — DF

Relator: *Sr. Ministro Hélio Mosimann*

Impetrante: *Fundação Universidade de Brasília — PUB*

Advogados: *Roberto Armando Ramos de Aguiar e outros*

Impetrado: *Ministro de Estado da Educação*

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO. DECISÃO ADMINISTRATIVA TOMADA PELO REITOR DA UNIVERSIDADE, ESTENDENDO A TODOS OS SERVIDORES OS EFEITOS DE DECISÕES JUDICIAIS. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. PAGAMENTO DAS CHAMADAS UNIDADES DE REFERÊNCIA DE PREÇOS — URP — REITERADAMENTE DETERMINADO PELOS TRIBUNAIS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE IGUAIS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS SERVIDORES.**

**SEGURANÇA CONCEDIDA.**

Gozam as Universidades, por preceito de lei ordinária elevado a nível constitucional, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Embora essa autonomia não se apresente de forma absoluta, reclamando perfeita convivência com os poderes de controle do Estado, cumpre ao Reitor observar as determinações estatutárias da entidade,

na forma da legislação vigente, respeitados os direitos individuais.

Mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado pela Carta Magna, descabe ao Ministro de Estado anular ato de âmbito administrativo, sobretudo justo, destinado a corrigir desigualdade entre iguais, e que diz respeito a assunto da própria competência administrativa, fazendo-se *a posteriori* o controle financeiro indispensável.

De outra parte, sendo reiteradas as manifestações dos tribunais determinando o pagamento das Unidades de Referência de Preços (URP), não é dado à administração insistir em se contrapor ao entendimento jurisprudencial, sempre reconhecendo o direito adquirido a vinculação dos salários dos servidores ao índice de reajuste.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conceder o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira. Os Srs. Ministros Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros, Milton Pereira, Cesar Rocha, Pádua Ribeiro, José de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Custas, como de lei.

Brasília, 13 de abril de 1993 (data do julgamento).

Ministro AMÉRICO LUZ, Presidente. Ministro HÉLIO MOSIMANN, Relator.

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: A Fundação Universidade de Brasília — FUB, entidade mantenedora da Universidade Nacional de Brasília, impetrou mandado de segurança — com pedido de liminar — contra ato do Ministro da Educação, pelo qual foi anulada

decisão administrativa do Reitor da UNB, — que estendera a todos os servidores dos efeitos das decisões judiciais, que determinaram o pagamento da URP de fevereiro de 89 —, sendo ainda determinada a devolução dos valores pagos (26,05%).

Em resumo, alega a impetrante que a Universidade de Brasília goza de autonomia constitucional, nos termos do art. 207, da Carta em vigor, não podendo o “Ministro da Educação, no exercício da supervisão ministerial, declarar a nulidade de ato administrativo do Magnífico Reitor da UNB”, eis que não lhe cabe julgar a gestão financeira e a orientação administrativa da instituição, pois determinado no art. 71, inciso II, da CF 88 que tal controle será exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Aduz, outrossim, que a decisão do Presidente da FUB foi embasada não só nos Pareceres S-011/86 e SR-14/86, “que recomendam as extensões administrativas em situações como a ocorrida na Universidade de Brasília”, bem como “contou com o respaldo dos Conselhos Superiores da Universidade, e com o fundamento jurídico do Parecer da Procuradoria Jurídica da UNB”. A par disso, afirma que “o próprio Ministério da Educação havia tacitamente concordado com a extensão administrativa, pois repassou durante três meses os recursos necessários ao pagamento integral da folha de pessoal, sem qualquer manifestação formal contra a medida”.

Concluindo que, agora, por motivos de divergências políticas menores, resolveu o Ministério da Educação alterar sua concordância anterior e, numa atitude intervencionista, decidiu administrar a Universidade de Brasília, desrespeitando a existência da autonomia administrativa constitucional, requer, a final, seja concedida a segurança, “a fim de declarar a impossibilidade de anulação do ato do Reitor da UNB pelo Senhor Ministro da Educação, em desrespeito à autonomia assegurada pela Constituição Federal”.

Por despacho às fls. 60, neguei a primeira parte do pedido de liminar, em face do disposto no art. 5º, da Lei nº 4.348/64, tendo, no entanto, concedido para sustar a devolução dos valores recebidos, até o julgamento final do presente *mandamus*.

A autoridade apontada como coatora — Ministro da Educação — prestou informações às fls. 66/82, calcadas em que:

- 1) inexistente direito líquido e certo a amparar a impetração;
- 2) “pretensão meramente declaratória do direito que a impetrante julgar ter”;

3) “que a FUB, quando da apropriação de recursos para atender à folha de janeiro/91, apresentou ao MEC um montante tal sem esclarecer que ali se encontrava verba para o pagamento da URP, e quando os prestou, (os esclarecimentos), não informou que as decisões judiciais determinavam o pagamento apenas dos arrolados nas iniciais”;

4) “de tal fato, somente em março último tomou conhecimento o MEC, explicando-se, pois, não ter o mesmo concordado tacitamente com aquele pagamento, mas o fez por desconhecimento de causa, confiando na informação do Reitor da imetrante”;

5) “o Sr. Ministro obedeceu ao mais rigoroso limite de suas atribuições, de acordo com o disposto no art. 87, parágrafo único, da CF, sem afronta ao princípio da autonomia universitária, controlando e fiscalizando a aplicação e utilização dos recursos repassados às universidades”.

A Subprocuradoria-Geral da República às fls. 184/190, opinando pela denegação da segurança, esclarecendo, porém, que se estabeleceu a litispendência, pois a Associação dos Docentes da Universidade de Brasília impetrou mandado de segurança visando suspender a vigência do mesmo ato (MS nº 929-DF, Rel. Ministro Garcia Vieira). Existindo conexão, porque comum a causa de pedir, aceitei a competência, sendo a mim redistribuído o segundo pedido.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HÉLIO MOSIMANN: A preliminar de ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado confunde-se com o próprio mérito, que passo a examinar.

Pelo que se depreende do relatório, insurge-se a Fundação Universidade de Brasília — FUB, contra ato do Ministro da Educação que declarou nula decisão do Magnífico Reitor da UNB, pela qual estendera a todos os servidores a URP de fevereiro de 1989, ganha judicialmente por alguns.

Eis o ato impugnado:

“Em cumprimento ao que determina o Parecer nº CS 30, de 14 de maio de 1991, exarado pela Consultoria Geral e aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, comunico as medidas explicitadas a seguir, ao tempo em que solicito sua observância:

a) os efeitos decorrentes das decisões judiciais que autorizaram o pagamento da URP aos servidores dessa instituição não beneficiam terceiros alheios às demandas. Por conseguinte, é indevida a sua extensão às categorias profissionais não associadas aos seus respectivos sindicatos;

b) nessas circunstâncias, solicito a V. Sa. as providências necessárias para que se proceda a devolução das quantias indevidamente pagas, e de boa-fé recebidas pelos pretensos beneficiados, em 10 parcelas mensais e de igual valor;

c) na hipótese de que os recursos repassados pelo MEC a essa Universidade não sejam suficientes para cobertura dos vencimentos dos reais beneficiados, deverá V. Sa. comunicar o montante da diferença, a fim de que possamos providenciar, de imediato, a sua complementação.

Atenciosamente,

Carlos Chiarelli

Ministro da Educação” (fls. 19).

Cinge-se a controvérsia, portanto, a dois pontos principais, quais sejam:

- 1) Até onde alcança a autonomia das Universidades?
- 2) É possível estender-se administrativamente as decisões judiciais?

### 1) **Autonomia Universitária:**

Autorizada sua instituição pela Lei nº 3.998/61, a FUB foi implantada em janeiro de 1962, pelo Decreto nº 500.

Seu Estatuto, no artigo 21, afirma:

“Art. 21 — O regime financeiro da Fundação obedecerá aos seguintes preceitos:

I — O exercício financeiro coincidirá com o ano civil;

II — a proposta de orçamento, elaborada pelos órgãos administrativos, com a coordenação do Reitor e por este aprovada, terá por fundamento e justificação o plano de trabalho correspondente e será encaminhada à deliberação do Conselho Diretor até 15 de junho do exercício em curso;

III — durante o exercício financeiro poderão ser autorizadas pelo Conselho Diretor novas despesas, desde que as necessidades de serviço o reclamem e haja recursos disponíveis;

IV — os saldos de cada exercício serão lançados no fundo patrimonial ou em contas especiais, na conformidade do que deliberar o Conselho Diretor.”

Adiante, no artigo 31, está expresso, *verbis*:

“Art. 31 — A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 e deste Estatuto.

A citada Lei, em seu artigo 13, reza:

“Art. 13 — A Universidade gozará de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, nos termos do Estatuto da fundação e dos seus próprios estatutos.”

O princípio da autonomia universitária, já consagrado em lei ordinária, foi elevado a nível constitucional. Com efeito, a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, diz, em seu artigo 207:

“Art. 207 — As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

Autonomia, segundo o Novo Dicionário Aurélio:

“é a faculdade de se governar por si mesmo. 2. Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. 3. Liberdade ou independência moral ou intelectual. 4. ... 5. Ét. propriedade pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta...”

Por isso é que se afirma que “a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial é fundamental para a sobrevivência da Universidade. Não podem elas (as Universidades) contar com a ingerência externa do governo, pois correm o risco de perderem suas finalidades primordiais” (Wolgran Junqueira Ferreira, Comentários à CF, vol. 3, pág. 1.076).

No Parecer SR-78, publicado no Diário Oficial de 16.12.88, o então Consultor Geral da República, Dr. Sáculo Ramos, assim colocou a autonomia universitária, em face do supracitado artigo do nosso Diploma Maior:

“13. Operou-se, na realidade, a constitucionalização de um princípio já anteriormente consagrado na legislação ordinária de ensino, que se erigira — ao tempo da reforma Francisco Campos (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, artigo 9º), como expressiva garantia de ordem institucional das Univer-



sidades (V. FÁBIO PRADO, “A autonomia das Universidades estaduais e a competência para baixar seu estatuto e regimento” *in* Vox Legis, vol. 147/65, 1981; ANA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, “O regime especial das autarquias educacionais”, *in* Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, vol. 17/203-204, 1980).

Não há, porém, uma nova autonomia universitária. O que existe, isto sim, é uma nova realidade no panorama do direito constitucional positivo brasileiro. Se, antes, a autonomia das universidades configurava instituto radicado na lei ordinária — e, portanto, supressível por mera ação legislativa ulterior —, registra-se, agora, pelo maior grau de positividade jurídica que a ele se atribuiu, a elevação desse princípio ao plano do ordenamento constitucional. Mas a palavra autonomia continua tendo o mesmo sentido e significado, quer escrita em lei ordinária, quer escrita no texto fundamental.

O conteúdo intrínseco desse postulado não se alterou. Da constitucionalização desse princípio, a única consequência que se pode extrair é, sem dúvida, a eficácia derogatória e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário. Esta, portanto, a única — embora relevantíssima — modificação gerada pelo preceito consubstanciado no artigo 207 da Lei Maior.

Há, pois, sob esse aspecto, apenas uma diferença de grau entre o princípio da autonomia universitária, anteriormente consagrado em lei, e o princípio da autonomia universitária, agora proclamado em sede constitucional, onde reforçou-se a defesa contra a hipótese de sua revogação. O sentido, porém, é o mesmo e, por isto, são os mesmos os efeitos jurídicos de sua aplicação nas situações em que incide.”

“25. Como anteriormente salientado, a autonomia de que gozam as universidades projeta-se, no que concerne ao seu conteúdo material, em três dimensões, a saber:

a) autonomia didático-científica ...

b) **autonomia administrativa**, de caráter acessório, que assegura à universidade, sempre em função de seu tríplice objetivo institucional, capacidade decisória para, de um lado, administrar os seus serviços, agindo e resolvendo, *interna corporis*, os assuntos de sua própria competência, e, de outro, disciplinar as suas relações com os corpos docente, discente e administrativo que a integram;

c) **autonomia financeira**, de caráter instrumental, que outorga à Universidade o direito de gerir e aplicar os seus próprios bens e recursos, em função de objetivos didáticos, científicos e culturais já programados. Esse aspecto da autonomia universitária não tem o condão de exonerar a universidade dos sistemas de controle interno e externo. O Pretório Excelso, ao julgar essa questão, decidiu, pertinentemente ao tema da autonomia universitária, que “o controle financeiro se faz *a posteriori*, através da tomada de contas e das inspeções contábeis” (v. RTJ, vol. 94/1.130).”

“26. A relação de acessoriedade — que torna ancilares, da autonomia didático-científica, as de caráter administrativo e financeiro —, foi enfatizada pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu que são estas, na realidade, inerentes e imprescindíveis à plena realização daquela, que assenta no princípio assecuratório da liberdade de cátedra (v. Revista Forense, vol. 186/149).”

“27. Em suma: o exame deste tema evidencia a possibilidade de plena convivência entre o instituto da autonomia universitária, de um lado, e os poderes de ordenação e de controle do Estado, de outro. Não se negam, não se repelem e nem constituem *deux chômes qui hurlent de se trouver ensemble*.”

Configuram, pelo contrário, situações só aparentemente antagônicas, posto que, na realidade, complementam-se, no interior do nosso sistema de direito positivo, em harmoniosa interação.”

Do exposto, embora compreendendo que a autonomia não é absoluta e que não significa total independência — não pode por exemplo, legislar para si própria — entendo haver o Reitor da FUB atuado dentro dos parâmetros legais da autonomia universitária, eis que seu ato obedeceu às determinações estatutárias daquela entidade, não extrapolando o contido na legislação vigente. O grau de autonomia das universidades, na expressão do Ministro Gomes de Barros, “há que ser aferido em função dos interesses constitucionalmente tutelados. A autonomia deve compatibilizar-se com os direitos individuais e coletivos prestigiados na ordem jurídica” (REsp nº 6.359-SP, em 02.09.91).

Ademais, mesmo no exercício de supervisão ministerial que lhe é outorgado, pelo art. 87 da Carta Magna, não parece possível ao Ministro da Educação, pelo menos isoladamente e sem respaldo do Conselho Federal de Educação, anular ato de âmbito administrativo do Reitor da

FUB, que diz respeito a assunto de sua própria competência, tendo em vista que a Constituição em vigor estabelece em seu artigo 71, inciso II:

“Art. 71 — O controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, **incluídas as fundações** e sociedades instituída e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.”

Neste sentido, vale anotar decisão do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 83.962-SP, que assim restou ementada:

“Autonomia universitária. Aprovação prévia, pelo Governador do Estado, do orçamento da Universidade de São Paulo. Exigência do Tribunal de Contas com base em legislação estadual. Sua não validade em face do art. 3º da Lei Federal nº 5.540/68, que atribui autonomia financeira às universidades. O controle financeiro se faz *a posteriori*, através da tomada de contas e das inspeções contábeis” (RTJ 94/1.131).

Transcrevo, outrossim, parte do voto condutor do acórdão, lavrado pelo eminente Ministro Soares Munõz, dispondo sobre o tema, *verbis*:

“Embora reconheça o brilho do acórdão recorrido, não tenho dúvidas de que os artigos 15, nº II, e 30, do Decreto-lei Complementar nº 7, pela forma como os aplicou a Resolução do Tribunal de Contas do Estado, vulneram o artigo 3º da Lei Federal 5.540, de 1968.

A propósito, considero de inteira procedência este trecho das razões do recurso extraordinário:

**A lei federal declara, primeiro, que as Universidades gozarão de autonomia financeira, e, a seguir, é que diz que os poderes de autodeterminação no campo financeiro serão exercidos “na forma da lei”.**

Diante disso, claro está que a lei estadual que pretende regular o exercício dessa autonomia, deve, antes de mais nada, respeitar a vida financeira autônoma da Universidade, pois a pretexto de lhe regular o exercício, não pode amputar, suprimir ou anular a autonomia que expressamente lhe foi concedida. E

foi o que acabou perpetrando o malsinado Decreto-lei Complementar nº 7, de 1969, ao exigir que os orçamentos de custeio e de capital e respectivas alterações, da Universidade de São Paulo, fiquem submetidos à aprovação do Senhor Governador” (fls. 165).

A autonomia financeira, assegurada às universidades, visa proporcionar-lhes a autogestão dos recursos postos à sua disposição e à liberdade de estipular, pelos órgãos superiores de sua administração, como acentua o Professor Caio Tácito, no parecer de fls. 46, a partilha desses recursos de modo adequado ao atendimento da programação didática, científica e cultural, em suma, a aprovação de seu próprio orçamento.

A natureza cogente do art. 3º da Lei nº 5.540/68, inclusive no tocante à Universidade do Estado de São Paulo, decorre manifesta dos próprios termos do dispositivo em referência e de sua vinculação inarredável com o art. 8º, inc. XVII, letra g, da Constituição da República.

Consoante salientam as razões do recurso, “a verdade é que a autonomia financeira, por ser imanente à autonomia que as universidades devem usufruir, constitui assunto do âmbito das leis básicas da educação nacional. Estas querem que as universidades, para atingirem seus altos fins educacionais, gozem de autonomia ampla, inclusive na área financeira.”

**2) Quanto à possibilidade de extensão administrativa das decisões judiciais.** A matéria é polêmica e controvertida, em seus diferentes aspectos.

Pelo menos para muitos intérpretes, continua em vigor o Decreto nº 73.529, de 21 de janeiro de 1974, cujo art. 1º, assim dispõe, *verbis*:

“Art. 1º — É vedada a extensão administrativa dos efeitos de decisões judiciais contrárias à orientação estabelecida para a administração direta e autárquica em atos de caráter normativo ou ordinatório.”

E o art. 2º assevera:

“Art. 2º — Observados os requisitos legais e regulamentares, as decisões judiciais a que se refere o artigo 1º produzirão seus efeitos apenas em relação às partes que integraram o processo judicial e com estrita observância do conteúdo dos julgados.”

No entanto, mesmo admitindo, por força de argumentação, que as decisões judiciais fossem contrárias à orientação administrativa, como

dispõe o texto antes transcrito, deve-se ressaltar que o supracitado Decreto foi editado à época do regime de exceção e, certamente, com o intuito de coibir a extensão de decisões judiciais de caráter diverso do tema ora em discussão. Com todas as garantias asseguradas pela nova ordem constitucional, a aplicação do malsinado Decreto ficou restrita, quando muito, a situações excepcionais.

A par disso, sabemos que reiteradas são as decisões dos tribunais, no sentido da concessão da URP, descabendo à Administração teimar em se contrapor ao entendimento jurisprudencial. Se houve uma ou outra decisão discordante, um ou outro voto vencido, a orientação hoje se pacificou quer na esfera administrativa, quer na jurisdicional. Disso nos dão notícia não somente as inúmeras decisões do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, de que se tem conhecimento, como as dos Tribunais Regionais Federais (Plenário do TRF, da 4ª Região, LEX, vol. 30, pág. 532; TRF da 1ª Região, LEX, vol. 38, pág. 313) e deste Superior Tribunal (Processo Administrativo nº 649/90, em sessão do Conselho de Administração realizada em 19.09.91; REsp nº 8.048-DF — Min. Garcia Vieira, em 16.12.91; REsp nº 14.949-CE — Min. Demócrito Reinaldo, em 21.09.92, sempre no sentido da vinculação dos salários dos servidores da União ao índice de reajuste da unidade de referência de preços (URP), reconhecendo essa vinculação como um direito adquirido.

A propósito, repousa nos autos parecer do então Consultor-Geral da República, hoje Ministro Paulo Brossard, do Supremo Tribunal Federal, destacando:

“A Administração não pode ignorar a lei, fazendo com que questões já resolvidas pelo mais alto Tribunal do País continuem proliferando nos meandros burocráticos, a engordar processos e a empecer a própria administração, desvirtuada de sua finalidade e ocupada em examinar e reexaminar casos sobre os quais o Supremo Tribunal já se tem pronunciado repetidamente e, como se nada valesse o entendimento da mais alta Corte do País” (DO de 13.02.86, pág. 2.403 — fls. 34).

No caso, não se cuida de decisões do Supremo Tribunal, porque lá não chegaram, mas de decisões de Tribunais com trâmite em julgado.

O parecer aludido trouxe, de resto, a orientação da Consultoria-Geral, através de vários dos seus titulares:

“É sabido que as decisões judiciais só obrigam nos casos concretos sendo elas, porém, **reiteradas** e tomadas por expressiva maioria, com pleno conhecimento de sua extensão na esfe-

ra administrativa, como acontece na espécie, não há como fugir ao seu cumprimento em casos idênticos” — Carlos Maximiliano.

“Teimar a administração em aberta oposição a norma jurisprudencial firmemente estabelecida, consciente de que seus atos sofrerão reforma, no ponto, por parte do Poder Judiciário, não lhe renderá mérito, mas desprestígio, por sem dúvida. Fazê-lo, será alimentar ou crescer litígios, inutilmente, roubando-se, e à Justiça, tempo utilizável nas tarefas ingentes que lhes cabem como instrumento de realização do interesse coletivo” — L. C. de Miranda Lima.

“... sendo os casos concretos reiterados e tomados por expressiva maioria, devem ser atendidos na esfera administrativa” — Adroaldo Mesquita da Costa.

Seguem diversos outros pareceres no mesmo diapasão.

Certo é que houve uma decisão administrativa antes de tudo justa. O reitor da FUB, ao estender a URP a todos os seus subordinados, não agiu *sponte sua*, mas, sim, impulsionado pela posição emanada do Poder Judiciário. E o fez corrigindo a desigualdade que passou a existir entre iguais, e que contrariava inclusive os arts. 7º, XXX, e 39, § 2º, da Constituição, que proíbe a diferença de salários. Como proclamou o eminente Ministro Nilson Naves, no julgamento do Mandado de Segurança nº 997-DF (LEX — Jurisprudência do STJ e dos Tribunais Regionais, vol. 34, págs. 50 e seguintes), “cabe ao Poder Judiciário dirimir a questão, assegurando, em consequência, a isonomia de vencimentos”. A Constituição de 1988, no art. 39, § 1º — prossegue — “dispôs sobre a isonomia, assegurando-a, na forma da lei, e a Lei nº 8.112, de 1990, se necessária para a eficácia e aplicabilidade da norma constitucional, tornou-a eficaz e aplicável”.

Explicando em maiores detalhes, seja norma auto-aplicável ou de eficácia limitada o texto do § 1º do art. 39 da Constituição, a discussão perde interesse desde que “sobreveio a Lei nº 8.112, de 11.12.90, assegurando a isonomia de vencimentos, ao dispor no art. 41, § 4º — “É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas **do mesmo Poder**, ou entre servidores dos Três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

“Basta-me que deparo com situação injusta — concluiu o voto do Ministro Naves — cabendo, em consequência, ao Judiciário, uma vez chamado a se pronunciar, transformá-la, desde que possível (e me coloco ao lado da possibilidade), de injusta em justa...” “Mas não se trata de

situação apenas injusta, igualmente, isto sim, de situação ilegal, por contravenção ou ao texto constitucional ou texto infraconstitucional, citados acima. Sei das dificuldades encontradas, na área administrativa, para assim se proceder. Na esfera judicial, talvez não existam tantas dificuldades! sabendo-se que, se existe o direito, e creio que sim, há de existir ação que o assegure. Portanto, reconheço o direito pleiteado” (LEX, 34/56).

Por todo o exposto e diante dos fundamentos aduzidos, concedo a segurança. Concedida a segurança, não há que se falar em devolução das parcelas pagas.

É o meu voto.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO MILTON PEREIRA: Sr. Presidente, acompanho o Ministro-Relator, entretanto, apenas ressaltando que não dou a extensão que S. Exa. dá a essa autonomia universitária. Entendo que ela é ampla no aspecto didático e, também, no aspecto das verificações científicas, mas quando se cuida de questão financeira tem que se levar em conta a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apelidada de LDO. Portanto, não seria tão autônoma ao ponto de simplesmente mandar pagar a URP sob o signo dessa autonomia que V. Exa. tem como muito ampla. E mesmo porque há que se verificar que a LDO estabelece limitações. Entretanto, no caso concreto, o Ministério da Educação quantificou e liberou os recursos financeiros.

À vista disso, não há que se entender nenhum óbice da LDO. Acompanho, pois, V. Exa. apenas deixando registrada essa ressalva.

## VOTO — VOGAL

O SR. MINISTRO GARCIA VIEIRA (Presidente): Sr. Presidente, estou inteiramente de acordo com o Sr. Ministro-Relator e também com a preocupação manifestada pelo eminente Ministro Milton Pereira. Também penso que a Universidade não tem essa autonomia toda.

## EXTRATO DA MINUTA

MS nº 928-0 — DF — Relator: Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann. Impte.: Fundação Universidade de Brasília — FUB. Advs.: Roberto Armando Ramos de Aguiar e outros. Impdo.: Ministro de Estado da Educação.

Decisão: A Seção, por unanimidade, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, com as ressalvas feitas nos votos dos Srs. Ministros Milton Pereira e Garcia Vieira (em 13.04.93 — 1ª Seção).

Os Srs. Ministros Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros, Milton Pereira, Cesar Rocha, Antônio de Pádua Ribeiro, José de Jesus e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro AMÉRICO LUZ.



## MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.123-0 — DF

Relator: *O Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha*

Impetrante: *Pedreira Guaiuba Ltda.*

Impetrado: *Ministro de Estado da Infra-Estrutura*

Advogados: *Drs. Enil Fonseca e outros*

### **EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEGISLAÇÃO MINERÁRIA. CERCEAMENTO DE DEFESA.**

**I — O Ministro de Estado das Minas e Energia, a quem está subordinado o DNPM ou o órgão que o sucedeu, é quem tem competência para julgar os recursos interpostos contra decisões aplicativas de advertência e multa.**

**II — Não tendo sido concluído o ciclo dos processos punitivos — já que os recursos não foram julgados pela autoridade administrativa competente a quem foram dirigidos — não se pode, por isso mesmo, afirmar que a impetrante já tenha sido condenada nas penas menores.**

**III — As sanções aplicadas ao minerador faltoso são gradativas, só podendo ser aplicada a mais grave delas a de caducidade — após a imposição das mais leves (advertência e multa).**

**IV — Segurança concedida.**



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por, unanimidade, conceder o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o relator os Srs. Ministros Garcia Vieira, Hélio Mosimann, Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros e Milton Pereira. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Antônio de Pádua Ribeiro e José de Jesus.

Custas, como de lei.

Brasília, 1º de dezembro de 1992 (data do julgamento).

Ministro AMÉRICO LUZ, Presidente. Ministro CESAR ROCHA, Relator.

## RELATÓRIO

O SR. MINISTRO CESAR ROCHA: Cuida o presente feito de mandado de segurança interposto por PEDREIRA GUAIBUA LTDA. contra ato praticado, por delegação de poder, em alegada ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal, ao art. 82 do Código Civil e a *disposições do Decreto-lei nº 227, de 28.02.67 — Código de Minerações*, pelo Ministro de Estado da Infra-Estrutura, consubstanciado na Portaria Ministerial nº 122, de 10 de junho de 1991, publicada no DOU dois dias após (fl. 50), em que foi declarada a caducidade da concessão de lavra outorgada à impetrante através do Decreto nº 83.729, de 17 de julho de 1979 (fl. 49), em que lhe fora concedido o direito de lavrar granito em terrenos de propriedade da Santa Casa de Misericórdia de Santos.

Alega, no que chamou de primeira preliminar, que o ato afrontado não teria respeitado, em sede administrativa, o seu direito de defesa.

É que a impetrante sofreu várias autuações (em 1983, 1985, 1986), tendo-lhe sido aplicadas as penas de caducidade (reduzida à pena de advertência) e de multa, sob a acusação de que estaria lavrando minério em desacordo com o plano de aproveitamento econômico.

Em todas essas autuações a impetrante teria apresentado recursos, que não teriam sido remetidos às instâncias superiores, conforme previsão no Decreto nº 62.934/68, regulamentador do Estatuto Minerário, no seu art. 101, §§ 5º e 6º. Com efeito, as punições não teriam se consumado.

Inobstante isso, a instauração do procedimento para aplicação da punição máxima — que é a caducidade da lavra minerária — teria leva-

do em conta que tais punições teriam sido efetivamente consumadas, conforme consta do parecer jurídico do MINFRA (fls. 51/58).

Ademais, o art. 52 do Código de Mineração, estabelece que *“a lavra, praticada em desacordo com o plano aprovado pelo DNPM sujeita o concessionário a sanções que podem ir gradativamente da advertência à caducidade”*.

Assevera que *“a necessidade evolutiva constante do citado art. 52, somente se consuma exauridas todas as instâncias de apuração das penalidades aplicadas”* (fl. 08).

Argumenta que *“o legislador minerário, face a gravidade das sanções (art. 63 — DL 227/67) que vão da advertência, multa e Caducidade da Concessão, preocupou-se em garantir todas as instâncias de defesa sobre as penalidades aplicadas pela autoridade minerária local”* (fl. 09).

Conclui, no que chamou de primeira preliminar, que *“não foram atendidos os pressupostos do art. 52 do Código de Mineração, o que vicia o ato de instauração do processo de caducidade, pela não consumação das infrações menos gravosas”* (fl. 10).

Acrescenta, ainda, que os laudos das vistorias realizadas, onde foram constatadas as infrações de que decorreram as punições mais leves, não foram entregues à impetrante, como determina a Portaria nº 339 do Ministério de Minas e Energia, que aprovou as normas regulamentares de mineração.

No tópico que denominou de segunda preliminar, alega, novamente, que teria havido cerceamento a seu direito de defesa já que a Santa Casa de Misericórdia, proprietária do solo, teria juntado, no processo administrativo, documento que não teria sido levado ao conhecimento da impetrante, nos termos impostos pelo art. 398 do CPC para o qual, *“sempre que uma das partes requerer a juntada de documento aos autos, o Juiz ouvirá, a seu respeito, a outra, no prazo de cinco (05) dias”*.

No que chamou de terceira preliminar, invoca, mais uma vez, cerceamento de defesa, visto que o parecer jurídico do MINFRA já mencionado, atribui à impetrante, à folha 56, a prática de atos que não teriam sido objeto do contraditório.

Respeitante ao mérito, a impetrante alega que não praticou lavra ambiciosa, ilícito de que é acusada e que é o determinante para a aplicação da pena de caducidade da lavra minerária, objeto do ato atacado neste *writ*.

O art. 48 do Decreto-lei nº 227/67, dispõe sobre o que seja lavra ambiciosa, *verbis*:

*“Art. 48 — Considera-se ambiciosa a lavra conduzida sem a observância do Plano preestabelecido ou efetuada de modo a impossibilitar o ulterior aproveitamento da jazida”.*

Laudo Lacerda Rocha, (in *“Comentários ao Código de Mineração do Brasil”*, Forense, Rio, 1983, p. 385), esclarece que *“a lavra ambiciosa caracteriza e implica a desnaturação por motivos de trabalho predatório do minerador, da disposição natural em que se acha a jazida mineral no solo ou subsolo”.*

Alega a impetrante que o aproveitamento econômico da jazida, apresentado quando foi concedida a lavra, foi proposto a partir de uma lavra adaptada à que já vinha sendo praticada. Como a capacidade de exploração tinha a previsão para 100 (cem) anos, questiona que em pouco mais de 10 (dez) anos não haveria ainda condições favoráveis para adaptar-se o plano à lavra que já existia (fl. 34).

Por fim, alega que não há qualquer parecer técnico fundamentado abordando a questão com a seriedade e o alcance patrimonial devidos, sobretudo tendo em conta os enormes investimentos efetuados.

Destarte, juntando 38 documentos (fls. 38/86), pede (fl. 29):

a) — *“determinar, com fundamento no art. 5º, LV, da Constituição Federal, declarando a ocorrência de cerceamento da ampla defesa a anulação do processo administrativo DNPM/SP 809.996/74, a partir de fls.1.107, para determinar a apreciação dos recursos da aplicação das penalidades de advertência e multa” (art. 52 do DL 227/67)”;*

b) — *alternativamente, que se anule “o procedimento a partir de fls. 1.279, reabrindo vista à Impetrante para se defender da manifestação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, e ainda, na esteira, para os fatos novos e pretéritos introduzidos sem base em documentos e provas contraditadas no Parecer CONJUR nº 251/91” (folha 29).*

c) — *em qualquer hipótese, anular a Portaria nº 122/91 — MINFRA (fl. 50), que é o ato impugnado.*

Distribuído o feito ao eminente Ministro AMÉRICO LUZ, Sua Excelência, com a sua habitual percuciência, tendo por presentes os pressupostos autorizativos para a sua concessão, outorgou a liminar postulada (fl. 87 v.), suspendendo os efeitos do ato impugnado e requisitando cópia do processo administrativo referenciado.

Ao prestar as informações (fls. 93/101), a autoridade apontada como coatora rebate as increpações que lhe são dirigidas na inicial. No que pertine ao cerceamento de defesa, aduz:

*“Na realidade ocorreu justamente o contrário desta inaceitável e surpreendente afirmativa, isto é, foi oferecida a mais ampla garantia do exercício de defesa através de inúmeros expedientes, ofícios e estudos efetivados pelo DNPM, durante vários anos, conforme consta dos autos (DNPM nº 809.996/74-03) pertinente a concessão de lavra que, no decurso de um longo período de tempo, irresponsavelmente foi administrada pela empresa Pedreira Guaiuba Ltda., acarretando irreparáveis prejuízos ao jazimento mineral, e a comunidade de habitantes das proximidades da jazida” (fl. 96).*

Mais adiante, assevera:

*“Além de expedir e publicar no DOU os referidos ofícios e despachos, que ofereciam a mais ampla possibilidade de exercício da defesa, o DNPM analisou minuciosamente cada uma das manifestações protocolizadas pela empresa, que sempre persistia em lavar de forma totalmente ambiciosa, em completo desacordo com os métodos técnicos que deveriam ser aplicados, causando assim irreparável dano ao jazimento mineral, que é um patrimônio público, e ocasionando também um constante sobressalto para as pessoas que moram na proximidade da jazida.*

*Entre os diversos estudos constantes dos 3 (três) volumes do processo DNPM nº 809.996/74-03, citaremos a seguir as análises feitas pelos técnicos de mineração, geólogos e engenheiros de minas pertinentes às defesas constantes às fls. 1.107; 1.123; 1.157; 1.176 e 1.186, do referido processo, citadas pela impetrante às fls. 8 e 9 da inicial, com a incorreta alegação de que não teriam sido apreciadas.*

*A) Defesa constante à fl. 1.107: Análise da defesa efetuada por engenheiros de minas e geólogos fls. 1.117 a 1.119. (Anexo 7)*

*B) Defesa constante à fl. 1.133: Análise da defesa efetuada por engenheiros de minas e geólogos fls. 1.143 a 1.151. (Anexo 8)*

*C) Defesa constante à fl. 1.157: Análise da defesa efetuada por engenheiros de minas e geólogos (fls. 1.164 e 1.165). (Anexo 9)*

*D) Defesa constante à fl. 1.176: Análise da defesa efetuada por engenheiro de minas fl. 1.186. (Anexo 10)*

*E) À fl. 1.186 consta a análise da defesa apresentada pela Pedreira Guaiuba Ltda. (Anexo 11)*

*Além disto, ao informar que a defesa não foi analisada pelo Sr. Diretor do DNPM, e pelo Sr. Ministro de Estado (fls. 8 e 9 da inicial), revela a impetrante, neste passo, desconhecer o instituto da 'delegação de competência', portando na lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25.02.67 regulamentada pelo Decreto nº 83.937, de 06.02.76), que, com assento em tal permissivo, veio a laborar, **in casu**, o Diretor do extinto 2º Distrito do DNPM, por expressa e formal delegação de poder do Diretor-Geral daquele órgão, expressa na Portaria nº 51, de 07.02.86, publicada no DOU de 19.02.86. (Anexo 12).” (folhas 97 a 98)*

No que se reporta à ausência de notificação à impetrante das interferências de terceiros no processo administrativo do DNPM, rechaçam as informações nesses termos:

*“Antes mesmo da primeira manifestação de terceiros citada pela impetrante como sendo de fls. 465/467, protocolizada em 04.08.81, outras interferências já haviam ocorrido pois, a maneira irresponsável com que eram efetuados os trabalhos de lavra, trazia grandíssimas conseqüências para a população que habitava ao redor da área de pedreira e, conseqüentemente, em defesa de suas vidas e de seus patrimônios, aqueles moradores da vizinhança da pedreira pediam a cessação das explosões que arremessavam pedras a grande distância.*

*Além dos moradores da área próxima a pedreira, também as autoridades policiais da jurisdição, o Prefeito do Município e os jornais da região posicionavam-se contra aquele estado de coisas.*

*Por exemplo, consta às fls. 238 a 240 e 840 a 845, diversos Boletins de Ocorrência da Delegacia de Polícia de S. Vicente, sobre periclitção de vida e danos materiais, que teriam sido ocasionados por pedras atiradas nas casas e nas pessoas moradores das imediações pela Pedreira Guaiuba (Anexo 13). Diversas reportagens dos jornais da região, clamando contra as danosas conseqüências dos trabalhos de lavra da pedreira foram acostados aos autos. (Anexo 14)*

*O clima de insatisfação popular chegou a tal ponto que o Prefeito Municipal de S. Vicente, já em 1980, através do Decreto nº 2.808, proibia as explosões para desmonte de rocha nas pedreiras localizadas no Município. (Anexo 15, fls. 233 e 234)*

*A situação era de tal maneira calamitosa que os moradores próximos à pedreira em São Vicente, perto da cidade de Santos, foram até o 2º Distrito, na cidade de São Paulo, para defender seus direitos. (Anexo 16 fls. 415)” (folhas 98 a 99).*

E, no atinente a este item (ausência de notificação das interferências feitas por terceiros), arremata a autoridade apontada como coatora:

*“Fica demonstrado, portanto, que as interferências que a impetrante alega terem sido efetuadas por terceiros foram apenas fatos que em nada modificaram o resultado das vistorias, **in loco**, realizadas pelo DNPM, pois, estas sim, serviram de base para as exigências, advertências, multas e processos de caducidade instaurados contra a empresa” (folha 100).*

Quanto ao mérito, as informações esclarecem:

*§“No mérito, depois da instauração, em 1983, de um processo de caducidade, que após tramitação com parecer favorável ao cancelamento pelas diversas instâncias administrativas foi ao final, pelo então Sr. Ministro das Minas e Energia, comutada em advertência a penalidade de caducidade, persistiu a empresa na operação de lavra sem o emprego da técnica adequada, realizando lavra ambiciosa, com frente de exploração atingindo alturas perigosas de 50 metros, sem engenheiros de minas na direção dos trabalhos, sem qualquer obediência a um plano de lavra satisfatório, sem atendimento às exigências feitas pelo organismo responsável pelo controle dos trabalhos de exploração mineral. (Anexo 17)*

*Depois de novas advertências e novas vistorias **in loco**, os fatos relatados no laudo técnico elaborado por funcionário do DNPM, efetuado em cópia autenticada de fls. 1.187/1.199, dos autos do processo concernente à concessão em causa (DNPM 809.996/74), evidenciam, exuberantemente, a situação de lavra ambiciosa sem observância ao plano preestabelecido, tornando imperativa a deflagração, **ex officio**, do competente processo declaratório de sua caducidade, na forma da lei que rege a matéria, a bem da desejável dinamização do aproveitamento econômico desta riqueza mineral. (Anexo 18)*

*Atendendo-se às prescrições conjugadas do § 1º do art. 68 do Código de Mineração, e do § 1º do art. 105 do seu Regulamento, promoveu-se a devida intimação da concessionária processada, ao fito de facultar-lhe a produção de defesa, sob a*

*modalidade compatível, qual seja, por ofício (nº 03/90-2º Ds, de 12.01.90) que lhe foi enviado, e publicado no Diário Oficial da União de 12.02.90.” (folha 100)*

Juntou os documentos de fls. 102 *usque* 198, além de cópia autenticada do processo administrativo “DNPM nº 809.996/74” com 1.449 páginas.

Ouvido, o douto Ministério Público Federal, através de bem lançado parecer da lavra criteriosa do ilustrado Subprocurador-Geral da República Dr. José Arnaldo da Fonseca, opina pela denegação da segurança.

Era o de importante a ser relatado.

### VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CESAR ROCHA (Relator): Consoante ressaltado no relatório, a impetrante julga-se violada em seu direito líquido e certo tanto porque sofreu cerceamento de defesa quanto porque não praticou lavra ambiciosa.

O seu direito de defesa teria sido ofendido por três motivos.

O primeiro deles porque:

a) ao sofrer as penalidades de advertência e multa, a impetrante interpôs recursos ao Ministro de Estado, que não foram por ele apreciados, vez que a autoridade administrativa local deixara de remetê-los;

b) não tendo sido concluído o ciclo dos processos punitivos — já que os recursos não foram julgados — não se pode, por isso mesmo, afirmar que a impetrante já tivesse sido condenada nas penas de advertência e multa;

c) como as sanções aplicadas ao minerador faltoso são gradativas, a teor do art. 52 do Código de Mineração, só pode ser aplicada a mais grave delas a de caducidade — após a imposição das mais leves (advertência e multa).

A autoridade indicada como coatora rebateu tais afirmações dizendo que foram consumadas todas as etapas referentes às penalidades menos gravosas visto que pela Portaria nº 51, de 07.02.86, do Ministério de Minas e Energia, publicada no DOU de 9.02.86, com assento no permitido pela Lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25.02.67, regulamentada pelo Decreto nº 83.937, de 06.02.76), teria sido delegada competência ao Diretor-Geral do extinto 2º Distrito do DNPM, para julgar os recursos decorrentes das aplicações das penas de advertência e multa.

Verifica-se em indicada Portaria, no que interessa, que o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral, delegou competência aos Diretores dos Distritos Regionais, para praticar os seguintes atos, dentre outros:

*“b.1. — determinar a instauração de processo administrativo de caducidade ou de nulidade da autorização de pesquisa, de concessão de lavra ou de manifesto de mina;*

.....  
*b.3. — aplicar as sanções de advertência e multa previstas no Regulamento do Código de Mineração e seu Regulamento”.*

Comentando sobre as infrações em tablado e sobre a processualística para sua aplicação, Lauro Rocha Lacerda, na sua obra acima mencionado, em boa didática, esclarece:

*“A aplicação da multa decorre de processo administrativo, instaurado em Auto de Infração lavrado por agente do DNPM, que verifica qualquer omissão ou infração cometida pelo minerador na área de pesquisa ou de lavra” (p. 420).*

.....  
*“O auto aludido é firmado pelo Diretor do Distrito competente ou seu substituto legalmente autorizado” (p. 420).*

.....  
*“Inicialmente o minerador receberá Ofício, acompanhado de cópia do Auto de Infração, para conhecimento da penalidade.*

*Publicado o Edital relativo ao Auto de Infração no Diário Oficial da União, o minerador autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação, para a apresentação da defesa. Terminado o prazo, com ou sem defesa, o processo é submetido à apreciação do Diretor-Geral do DNPM que aplicará ou não a multa, de acordo com a prova colhida e as razões de defesa apresentadas” (p. 420).*

.....  
*“Será publicado no Diário Oficial o despacho que impuser a multa, bem como comunicado o fato ao infrator, por ofício do DNPM, devendo o valor da multa aplicada ser depositado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de publicação do aludido despacho, no Banco do Brasil S/A, mediante guia fornecida pelo DNPM, à conta do Fundo Nacional de Mineração.*



*Da imposição de multa, caberá recurso para o Ministro das Minas e Energia, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação, mas o recurso só poderá ser interposto, desde que o valor da multa seja recolhido, mediante guia especial do DNPM, ao Banco do Brasil S/A nos primeiros dez (10) dias do citado prazo, como garantia real do valor da infração.*

*Ao Ministro das Minas e Energia será submetido o recurso, com parecer conclusivo do Diretor do DNPM, para a decisão final.*

*É recurso estreito que raramente é provido, mesmo porque a multa já foi recolhida, o que mais o torna precário e difícil, ressalvado o engano ou erro de fato na instauração do Auto de Infração” (p. 421 — os grifos não são do original).*

Em verdade, ao contrário do que afirma a autoridade apontada como coatora, não exsurge, da Portaria nº 51, nenhuma delegação de competência do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral aos Diretores dos Distritos Regionais do referido DNPM para julgar os recursos interpostos contra decisões aplicativas de advertência e multa, até porque a autoridade competente para julgar referidos recursos é o Ministro de Estado a que está subordinado referido DNPM, a teor do que dispõe o § 6º do art. 101 do Decreto Regulamentador do Código de Mineração.

Ora, o Diretor-Geral do DNPM nem mesmo tinha competência para julgar tais recursos; como decorrência lógica, não poderia ele delegar competência que não lhe estava reservada.

Assim, não estava concluído o ciclo processual das penas aplicadas, pois que os recursos interpostos ainda não tinham sido julgados pela autoridade competente.

Resta saber se, não tendo tido trânsito definitivo as penalidades aplicadas, poderia ser imposta a mais grave delas — a pena de caducidade de concessão de lavra.

Aqui, mais uma vez trago à colação as observâncias de Lauro Lacerda Rocha, extraídas da obra referenciada:

*“Modificando o critério anteriormente adotado pelos Códigos de Minas de 1934 e 1940, o Código de Mineração de 1967 estabeleceu de modo inteligente o sistema de graduação da infração, de acordo com a sua gravidade.*

*Trata-se de uma característica nova, em que o legislador foi cauteloso, procurando sistematizar criteriosamente as infra-*

*ções em níveis diversos de sua gravidade, fugindo a uma só penalidade como acontecia com a caducidade ou anulação, quer na pesquisa, quer na lavra.*

*Assim, as sanções por inadimplemento de obrigações normativas importam em:*

*I — Advertência;*

*II — Multa;*

*III — Caducidade da autorização de pesquisa ou da concessão de lavra.*

De feito, pontifica o art. 65 do Código de Mineração, *verbis*:

*“Art. 65 — Será declarada a caducidade da autorização de pesquisa, ou da concessão de lavra, desde que verificada qualquer das seguintes infrações:*

.....  
*c) prática deliberada dos trabalhos de pesquisa em desacordo com as condições constantes do título de autorização, **apesar de advertência e de multa** (grifei).*

*d) prosseguimento de lavra ambiciosa ou de extração de substância não compreendida no Decreto de Lavra, **apesar de advertência e multa**” (grifei).*

Não tenho, assim, nenhuma dúvida de que só pode sofrer pena de caducidade da concessão de lavra quem já tiver sido condenado nas penas mais leves pois que é nítido o sentido gradativo da aplicação das penalidades, começando pela simples admoestação até o encerramento da própria atividade de exploração, decorrente da pena de caducidade.

No caso, como visto acima, não se pode dizer que a impetrante já foi definitivamente condenada nessas penas menores, eis que os recursos interpostos não foram ainda apreciados pelo Ministro de Estado competente.

Observo que este tópico não chegou a ser ferido pela douta Subprocuradoria-Geral da República.

Por tais razões, concedo a segurança para o fim de anular a Portaria nº 122, do Ministro de Estado da Infra-Estrutura, publicada no DOU de 12 de junho de 1991, secção I, por entender que não pode ser aplicada a pena de caducidade à ora impetrante, pela prática de lavra ambiciosa, enquanto não forem julgados, pelo Ministro de Estado competente (hoje não sei afirmar qual seja, tantas e tão freqüentes são as reformas administrativas realizadas), os recursos agitados pela impetrante contra aplicação das penas de menor gravidade.

Esta matéria é prejudicial às demais, porquanto a ser o entendimento acima exposto prestigiado pela maioria dos eminentes Ministros integrantes desta Egrégia Primeira Seção, será concedida a segurança nos termos do voto acima proferido, tornando despiciente a apreciação das demais, razão pela qual solicito a V. Exa., Sr. Presidente, submetê-la à elevada análise da Seção.

#### EXTRATO DA MINUTA

MS nº 1.123-0 — DF — Relator: Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha. Impte.: Pedreira Guaiuba Ltda. Advs.: Enil Fonseca e outros. Impdo.: Ministro de Estado da Infra-Estrutura. Usou da palavra o Sr. Dr. Enil Fonseca, pela impetrante.

Decisão: A Seção, por unanimidade, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator (em 1º.12.92 — 1ª Seção).

Os Srs. Ministros Garcia Vieira, Hélio Mosimann, Peçanha Martins, Demócrito Reinaldo, Gomes de Barros e Milton Pereira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Antônio de Pádua Ribeiro e José de Jesus.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro AMÉRICO LUZ.