



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.595 - DF (2015/0031400-2)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
IMPETRANTE : NATALINO PEREIRA SILVA
ADVOGADO : MARCELLO LAVENÈRE MACHADO
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ADMITIDO ANTES DA CF/88. EXTINTA SENACOOB. AFASTAMENTO. ANISTIA DA LEI 8.878/94. REENQUADRAMENTO COMO ESTATUTÁRIO. PORTARIA N. 614/2002. ANULAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. PARECER VINCULANTE AGU JT-01. CARÁTER GERAL E INDETERMINADO. INTERRUPTÃO DO MARCO DECADENCIAL. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA, EM PARTE.

1. Discute-se no mandado de segurança o ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que indeferiu o pedido de progressão funcional formulado pelo servidor da extinta SENACOOB e determinou o seu reenquadramento no regime celetista.

2. Transcorridos mais de cinco anos entre o reconhecimento do vínculo estatutário pela Administração Pública e a respectiva retificação para o regime celetista, deve-se reconhecer a decadência administrativa, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/99.

3. De acordo com a jurisprudência do STJ, a edição de atos de cunho genérico e impessoal não é suficiente para interromper o prazo decadencial. Por isso, o Parecer Vinculante da AGU JT-01, de 31/12/07, não pode ser considerado como marco interruptivo da decadência, uma vez que traduziu orientação geral a respeito dos servidores anistiados pela Lei 8.878/94, nada dispondo sobre a situação concreta do impetrante.

4. No caso, a Administração reconheceu o vínculo estatutário do servidor por meio da Portaria n. 614, de 21/12/02. No entanto, apenas em 2013 é que esse ato foi efetivamente questionado, com a edição do Parecer n. 24 CGAG/CONJUR/MAPA/AGU-RG, o qual foi adotado pela autoridade coatora em 8/10/14, ao proferir a decisão combatida no *mandamus*.

5. Esta Corte Superior consolidou o entendimento de que a anistia prevista na Lei 8.878/94 apenas propiciou o direito à reintegração no serviço, não sendo devida qualquer remuneração, progressão ou promoção referente ao período de afastamento, consoante disposto no art. 6º do referido normativo.

6. Na espécie, o impetrante deve ser mantido no regime estatutário, com os direitos inerentes ao cargo no qual foi enquadrado a partir de seu efetivo retorno à atividade.

7. Segurança concedida, em parte. Prejudicado o agravo regimental interposto contra o deferimento da medida liminar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder parcialmente a segurança, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região), Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 13 de maio de 2015(Data do Julgamento).

Ministro Humberto Martins
Presidente

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.595 - DF (2015/0031400-2)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Cuida-se de mandado de segurança impetrado por Natalino Pereira da Silva contra ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA que indeferiu o pedido de progressão funcional do servidor e determinou a retificação da Portaria n. 614/2002 para reenquadrá-lo no regime celetista.

O impetrante alega que foi admitido antes da Constituição Federal de 1988, sob o regime da CLT, para exercer o emprego de Especialista de Nível Superior perante a extinta SENACOOOP, órgão autônomo do MAPA.

Em junho de 1990, foi dispensado de seu emprego, tendo sido reintegrado ao serviço em 1994 por força da Portaria n. 237/94, tendo em vista a anistia concedida pela já referida Lei n. 8.878/94.

Com o advento da Lei n. 10.556/02, o demandante sustenta que sua atividade foi incluída no Plano de Classificação de Cargos da Administração Pública Federal, tendo o vínculo estatutário sido expressamente reconhecido por meio da Portaria n. 614/2002.

Ocorre que, ao examinar o requerimento de progressão funcional, a Administração, além de indeferir esse pleito, determinou a retificação do regime jurídico do impetrante para o celetista.

Aduz o interessado que tal retificação não é possível, pois foi atingida pela decadência, haja vista o transcurso de mais de 11 anos entre a edição da Portaria n. 614/2002 e o Parecer n. 24/2013 - CGAG/CONJUR/MAPA/AGU-RG, o qual entendeu pela necessidade de alteração do regime jurídico.

Salienta que o Parecer JT CGU/AGU 01/2007 não teve o condão de interromper o lustro decadencial, pois se trata de uma medida de cunho genérico e indeterminado, não tendo tratado da situação específica do impetrante.

Afirma, ainda, assistir-lhe o direito a permanecer no regime jurídico único, em virtude da regra contida no art. 243 da Lei n. 8.112/90, que acolheu os servidores celetistas contratados pela Administração no momento da entrada em vigor do estatuto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dos servidores federais.

Requer a concessão da segurança para que seja anulado o termo de julgamento exarado pelo Ministro de Estado, Agricultura e Abastecimento, mantendo-se o impetrante no regime jurídico único e assegurando-lhe o reconhecimento das progressões, averbação do tempo de serviço e os demais direitos previstos na Lei 8.112/90.

O pedido de liminar foi deferido às e-STJ, fls. 232-235 para manter o impetrante no regime estatutário.

A autoridade impetrada apresentou informações às e-STJ, fls. 242-483.

O Ministério Público Federal opinou pela concessão parcial da ordem, a fim de que se reconheça a decadência do direito de a Administração revisar o regime jurídico do servidor, afastando-se o direito à remuneração pretérita, as progressões e promoções durante o período do afastamento.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.595 - DF (2015/0031400-2)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Discute-se no mandado de segurança o ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que indeferiu o pedido de progressão funcional formulado pelo servidor da extinta SENACOOOP e determinou a retificação da Portaria n. 614/2002 para reenquadrá-lo no regime celetista.

O impetrante foi admitido antes da Constituição Federal de 1988, sob o regime da CLT, para exercer o emprego de Especialista de Nível Superior perante a extinta SENACOOOP, órgão autônomo do MAPA.

Em junho de 1990, foi dispensado de seu emprego, tendo sido reintegrado ao serviço em 19/12/1994 por força da Portaria n. 237/94, em virtude da anistia concedida pela Lei n. 8.878/94.

Em 31/12/2002, a Administração editou a Portaria n. 614/02, enquadrando o servidor no regime estatutário, precisamente no cargo de Técnico de Nível Superior, Classe D, Padrão I. Transcrevo (e-STJ, fl. 37):

Art. 1º. Reconhecer a vinculação ao Regime Jurídico Único, instituído pela Lei n. 8.112/90, dos cargos ocupados pelos servidores relacionados no Anexo desta Portaria, oriundos da extinta Secretaria Nacional de Cooperativismo - SENACOOOP, anistiados neste Ministério, nos termos da Lei 8.874/94.

Art. 2º. Os efeitos financeiros decorrentes das atualizações funcionais de cada servidor serão efetivados, observando-se as disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Em 28/12/07, O Advogado Geral da União proferiu o Parecer Normativo JT-01, explicitando que os servidores anistiados pela Lei 8.878/94 não têm direito à conversão de regime jurídico, de modo que os que eram regidos pela CLT deveriam permanecer como tal, integrando um quadro especial em extinção.

Em 8/10/14, a autoridade coatora, com base no Parecer n. 24 CGAG/CONJUR/MAPA/AGU-RG, indeferiu o pedido de progressão funcional e determinou retificar o regime jurídico do impetrante para o celetista.

A segurança deve ser concedida em parte.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Administração Pública Federal deixou transcorrer o prazo de mais de cinco anos entre o reconhecimento do direito do servidor ao regime jurídico único e o respectivo ato de retificação, estando caracterizada a decadência administrativa, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/99.

Com efeito, a Administração reconheceu o vínculo estatutário em 2002, por meio da Portaria n. 614. No entanto, apenas em 2013 é que foi lavrado o Parecer n. 24 CGAG/CONJUR/MAPA/AGU-RG, o qual entendeu pela necessidade de alteração do regime jurídico. Esse opinativo foi adotado pela autoridade coatora em 8/10/14, quando da prolação do termo de julgamento pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

De acordo com a jurisprudência do STJ, a edição de atos de cunho genérico e impessoal não é suficiente para interromper o prazo decadencial. A propósito (sem destaques no original):

MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. REPARAÇÃO ECONÔMICA. PARCELA RETROATIVA. NÃO PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. ART. 18, § 2º, DA LEI 10.559/02. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. O poder-dever de a Administração rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99 c.c. 37, § 5º, da Constituição da República, ou a existência de flagrante inconstitucionalidade.

2. Nos termos do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99, "Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

3. O conceito de "autoridade administrativa", a que alude o § 2º do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, não pode ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência.

4. Devem ser consideradas como "exercício do direito de anular" o ato administrativo apenas as medidas concretas de "impugnação à validade do ato", tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça -



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02.

5. As NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido sob exame, haja vista sua natureza de pareceres jurídicos, de caráter facultativo, formulados pelos órgãos consultivos, com trâmites internos, genéricos, os quais não se dirigem, especificamente, a quaisquer dos anistiados sob o pálio da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia.

6. Não incide a ressalva inscrita na parte final do caput do art. 54 da 9.784/99, pois não se fala, em momento algum, na ocorrência de má-fé, vício que não pode ser presumido.

7. Hipótese em que a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54 da Lei 9.784/99.

8. A Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, mesmo se considerada hábil a afastar a decadência, não tem o condão de reabrir o prazo decadencial já finalizado.

9. A questão sub judice, dirimida pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial MJ/AGU 134/11, não se vincula a eventual inconstitucionalidade da Súmula Administrativa 2002.07.0003 da Comissão de Anistia, uma vez que a definição de ato de exceção exclusivamente político, previsto no art. 8º, caput, do ADCT, foi deixado a cargo da legislação infraconstitucional, qual seja, da Lei 10.559/02.

10. Eventual equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 importaria em mera ofensa indireta à Constituição Federal, o que não desafia exame de (in)constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e, muito menos, por esta Corte. Precedentes do STF.

11. Precedentes: MS 18.728/DF, 18.606/DF, 18.682/DF e 18.590/DF (Rel. p/ ac. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Seção, julgados em 10/4/13).

12. Hipótese em que, quando da publicação da Portaria/MJ 1.011, de 1º/6/12, ou, ainda, da Portaria Interministerial/MJ/AGU 134, de 15/2/11, já havia transcorrido o prazo decadencial, uma vez que a Portaria/MJ 1.772, que concedeu a anistia, é de 8/9/05.

13. Nos termos do art. 18, § 2º, da Lei 10.559/02, é da competência do Sr. Ministro de Estado da Defesa o pagamento da reparação econômica devida aos militares anistiados das Forças Armadas, inclusive no que concerne aos valores retroativos. Por conseguinte, nesse ponto, é de rigor o reconhecimento da ilegitimidade passiva ad causam do Sr. Ministro de Estado da Justiça.

14. Segurança parcialmente concedida, tão somente para declarar a decadência do ato que anulou a portaria anistiadora. Custas ex lege.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ. Agravo regimental da União prejudicado.

(MS 18.714/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/5/2013, DJe 28/6/2013)

Nesse contexto, tem-se que o Parecer Vinculante da AGU JT-01 não examinou a situação específica do impetrante, pois tratou do tema de maneira genérica e indeterminada, não servindo, portanto, como marco interruptivo do prazo decadencial.

Vale mencionar, no ponto, o seguinte trecho da manifestação do Ministério Público Federal (e-STJ, fl. 493):

Ocorre que, no caso dos autos, a Portaria 614/2002, que “reconheceu a vinculação ao Regime Jurídico Único, instituído pela Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, dos cargos ocupados pelos servidores relacionados ao Anexo desta Portaria, oriundos da extinta Secretaria Nacional de Cooperativismo – SENACOOOP, anistiados neste Ministério, nos termos da Lei 8.878/1994”, e que alcança a situação do Impetrante, foi publicada no DOU de 31.12.2002, fl. 38.

Dessa forma, ainda que tenha contrariado a disposição legal, alterando o regime jurídico original do Impetrante, sua revisão não pode ser feita após o transcurso do prazo decadencial, configurado, na hipótese, tendo em vista que o ato coator data de 8.10.2014, fl. 214. Entendo, ainda, que o Parecer Vinculante da AGU JT-01, publicado no DOU de 31.12.2007, não interrompe o prazo decadencial, porque não diz respeito à situação específica do Impetrante.

Por outro lado, a anistia prevista na Lei 8.878/94 apenas propiciou o direito à reintegração no serviço, não sendo devida qualquer remuneração, progressão ou promoção referente ao período de afastamento, nos termos consignados no art. 6º a seguir transcrito:

Art. 6º A anistia a que se refere esta Lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

Nesse sentido, destaco o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ANISTIA. LEI 8.878/1994. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MORAIS. PERCEPÇÃO DE VALORES RETROATIVOS. DESCABIMENTO. VEDAÇÃO LEGAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 6º DA LEI 8.878/1994. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de não ser devida qualquer espécie de indenização ou pagamento retroativo aos servidores de que trata a Lei 8.878/94, os quais fazem jus apenas às verbas salariais após o seu retorno ao trabalho. Inteligência do art. 6º da Lei 8.878/1994.

2. Precedentes: AgRg no REsp 1443412/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/05/2014, DJe 22/05/2014; AgRg no REsp 1362325/PE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014, DJe 11/02/2014; AgRg no AREsp 348.968/PE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 08/10/2013, DJe 18/10/2013; AgRg no REsp 1380999/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/08/2013, DJe 16/09/2013; AgRg nos EDcl no REsp 1365841/SC, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 14/05/2013, DJe 21/05/2013; AgRg no REsp 1345496/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/12/2012, DJe 13/12/2012.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.468.411/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/9/2014, DJe 30/9/2014)

Todavia, reconhecida a decadência administrativa para se alterar a Portaria n. 614/2002 - a qual enquadrou o servidor no cargo de Técnico de Nível Superior - assiste ao impetrante todos os direitos próprios do regime estatutário, inclusive as progressões, a partir do efetivo retorno à atividade.

Ante o exposto, concedo, em parte, a segurança para anular o termo de julgamento prolatado pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mantendo o impetrante no regime estatutário, com os direitos inerentes ao cargo no qual foi enquadrado a partir do efetivo retorno do servidor à atividade.

Com o exame da matéria de fundo, julgo prejudicado o agravo regimental de e-STJ, fls. 496-504, que impugnara o deferimento da medida liminar.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0031400-2 PROCESSO ELETRÔNICO MS 21.595 / DF

Número Origem: 2104400627201301

PAUTA: 13/05/2015

JULGADO: 13/05/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : NATALINO PEREIRA SILVA
ADVOGADO : MARCELLO LAVENÈRE MACHADO
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por unanimidade, concedeu parcialmente a segurança, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região), Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.