



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.955 - DF (2010/0219339-1)

RELATOR : **MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO**
IMPETRANTE : **DUMAS DA SILVA**
ADVOGADO : **PAULO SÉRGIO TURAZZA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
IMPETRADO : **UNIÃO**

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. MILITAR. OMISSÃO EM CUMPRIR INTEGRALMENTE A PORTARIA COM O PAGAMENTO DOS VALORES RETROATIVOS DA REPARAÇÃO ECONÔMICA. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Doutrina e jurisprudência convergem no entendimento de que, no caso de ato omissivo continuado praticado pela Administração Pública, a caracterizar a natureza permanente da lesão de direito, não fluem os prazos de prescrição e de decadência.
2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RMS nº 24.953/DF, entendeu não consubstanciar ação de cobrança o mandado de segurança impetrado contra a omissão da autoridade coatora em dar cumprimento integral à portaria que reconhece a condição de anistiado político, com o pagamento dos efeitos retroativos da reparação econômica.
3. Consistindo o ato impugnado na omissão em pagar as reparações econômicas decorrentes da concessão de anistia a militares, é indubitosa a legitimidade do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Defesa para figurar no polo passivo da ação mandamental, à luz do parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 10.559/2002.
4. Passados mais de sete anos da concessão da anistia sem a adoção de medida que importe em impugnação à validade do ato, não pode mais a Administração, no exercício de autotutela, rever o ato, restando transcorrido o tempo da decadência de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/99.
5. A Lei nº 10.559/2002 impôs o dever da Administração Pública de incluir a obrigação assumida na fixação da despesa para o exercício financeiro seguinte, fazendo-se evidente o abuso de poder, consubstanciado na exclusão do impetrante, há muito anistiado, à percepção dos valores retroativos da reparação econômica.
6. Aberto o crédito de R\$ 34.327.232,00 para o "Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Militares para os Celebrantes de Termos de Adesão, conforme disposto na Lei nº 11.354/2006", no Anexo II da Lei nº 12.214, referente ao orçamento do ano de 2010, exsurge o direito líquido e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

certo do impetrante, que não pode ser excluído da satisfação de seus direitos, tanto quanto não pode ser compelido a celebrar o "Termo de Adesão" de que cuida a Lei nº 11.354/2006.

7. Ordem concedida.

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 a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 23 de março de 2011 (data do julgamento).

Ministro *Hamilton Carvalho*, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.955 - DF (2010/0219339-1)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Mandado de segurança impetrado por Dumas da Silva contra ato omissivo do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Defesa, consistente em deixar de cumprir o ato de declaração de anistia do impetrante na sua integralidade, conforme determinado na respectiva portaria e na Lei nº 10.559/2002.

Alega o impetrante que foi declarado anistiado político por meio de portaria do Ministro da Justiça, que passou a ser cumprida parcialmente, com a implantação da reparação econômica mensal, sem que fosse paga a diferença líquida apurada, referente aos efeitos financeiros retroativos.

Insurge-se, assim, contra a omissão da autoridade coatora em dar integral cumprimento à decisão deferitória de anistia, tendo em vista o disposto no artigo 12, parágrafo 4º, da Lei nº 10.559/2002, que fixa o prazo de sessenta dias para o cumprimento das decisões do Ministro de Estado da Justiça.

Afirma inexistir óbice ao cumprimento da decisão, por haver dotação orçamentária para atender à indenização dos anistiados políticos militares.

Prestadas as informações, sustenta a autoridade coatora a prescrição do direito após passados mais de cinco anos da edição da Portaria de anistia e a inadequação da via eleita, ao argumento de que a portaria de anistia não garante direito líquido e certo ao integral e imediato pagamento dos valores pretéritos, inexistindo comprovação da existência de disponibilidade orçamentária específica para o pagamento dos efeitos financeiros retroativos aos que não celebraram Termo de Adesão no exercício de 2010.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sustenta, mais, o incabimento do mandado de segurança como sucedâneo de ação de cobrança de parcelas pretéritas, por se cuidar de obrigação de dar/pagar quantia certa contra a Fazenda Pública, subsumível ao rito do artigo 730 do Código de Processo Civil e do artigo 309 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, bem como a decadência, por não se cuidar de omissão continuada, em razão da existência de prazo legal para o cumprimento do ato impugnado.

Alega, outrossim, ilegitimidade passiva *ad causam*, ao argumento de que a anistia do impetrante está sob revisão perante a Comissão de Anistia, não havendo direito líquido e certo ao pagamento dos efeitos financeiros pretéritos das anistias concedidas com base na Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, por não se constituir em ato de exceção.

Aduz, nesse passo, que diversas outras portarias já foram anuladas com idêntico fundamento e que o Tribunal de Contas da União determinou, no processo TC-011.627/2006-4, que fosse cautelarmente sobrestado o pagamento dos efeitos financeiros pretéritos das anistias concedidas com base na Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, até que sejam revisadas.

O Ministério Público Federal veio pela concessão da ordem.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.955 - DF (2010/0219339-1)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HAMILTON CARVALHIDO (Relator):

Senhor Presidente, doutrina e jurisprudência convergem no entendimento de que, no caso de ato omissivo continuado praticado pela Administração Pública, a caracterizar a natureza permanente da lesão de direito, não fluem os prazos de prescrição e de decadência, havendo reiterados precedentes do Superior Tribunal de Justiça no sentido da inexistência de decadência da ação mandamental em espécies idênticas à do presente *mandamus*.

Nesse sentido: MS nº 15.369/DF, Relatora Ministra Eliana Calmon, *in* DJe 1º/9/2010; MS nº 11.159/DF, Relator Ministro Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), *in* DJe 2/8/2010; MS nº 15.126/DF, Relator Ministro Humberto Martins, *in* DJe 2/8/2010; MS nº 14.705/DF, Relator Ministro Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE), *in* DJe 10/5/2010; MS nº 14.355/DF, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, *in* DJe 19/11/2009; MS nº 14.182/DF, Relator Ministro Benedito Gonçalves, *in* DJe 22/10/2009.

Averbe-se, no mais, que omissão continuada em nada se confunde com prestação continuada.

Passo seguinte, quanto à preliminar de inadequação da via eleita, dispõe o artigo 1º, *caput*, da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966:

"O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias asseguradas, em sentença concessiva de mandado de segurança, a servidor público federal, da Administração direta ou autárquica, e a servidor público estadual e municipal, somente será efetuado relativamente às



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial.”

Por certo, de modo indireto, referido dispositivo legal veda a cobrança, por meio de mandado de segurança, de vencimentos e vantagens pecuniárias pagos em atraso - parcelas anteriores ao ingresso em juízo -, sendo certo que o **writ** se destina, tão somente, ao pagamento de valores a contar da data do ajuizamento da inicial.

E, assim, é firme a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça no sentido de que a ação de mandado de segurança visa à proteção de direito líquido e certo contra ato abusivo ou ilegal de autoridade pública, não podendo ser utilizada como sucedâneo de ação de cobrança, sob pena de se desnaturar a sua essência constitucional.

Não é outro o teor dos enunciados n^{os} 269 e 271 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, respectivamente:

"O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança."

"Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais, em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria."

In casu, pretende o impetrante o cumprimento integral da portaria que lhe concedeu anistia política, com o pagamento dos efeitos financeiros retroativos da reparação econômica a que faz jus.

E, em casos tais como o dos autos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmara-se no sentido de que a presente reparação econômica constitui **obrigação de dar**, cujo pagamento há de ser buscado nas vias ordinárias cabíveis.

Ocorre, todavia, que, por ocasião do julgamento do RMS n^o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

24.953/DF, análogo, da relatoria do eminente Ministro Carlos Velloso, em sessão realizada em 14 de setembro de 2004, o Supremo Tribunal Federal entendeu não consubstanciar ação de cobrança o mandado de segurança impetrado contra a omissão da autoridade coatora em dar cumprimento integral à portaria que reconhece a condição de anistiado político, com o pagamento dos "efeitos retroativos" da reparação econômica.

Confira-se, para a certeza das coisas, a ementa do **decisum**:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR: ANISTIA. MANDADO DE SEGURANÇA.

I. – A hipótese não consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. Cabimento do mandado de segurança. Liquidez e certeza do direito dos impetrantes, que se apóiam em fatos incontroversos.

II. – Recurso provido." (RMS 24953, Relator(a): Ministro CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 14/09/2004, DJ 01-10-2004 PP-00037).

Afirmou, na ocasião, o eminente Ministro Relator:

"Destaco do parecer do Ministério Público Federal, fls. 139-142, lavrado pela ilustre Subprocuradora-Geral da República, Dra. Sandra Cureau:

(...)

Verifica-se, de pronto, a liquidez e certeza do direito dos impetrantes, apoiado em fatos incontroversos e incontestáveis.

(...)

Com efeito, a obrigação que diretamente decorre do pedido é uma obrigação de fazer, consubstanciada na efetivação de um direito já reconhecido, não se assemelhando a uma ação de cobrança.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme vimos do relatório, a segurança foi deferida, em parte, porque, no tocante 'ao pagamento das parcelas atrasadas, referentes ao período de 1996', entendeu o acórdão que o pagamento de tais parcelas não poderia ocorrer no processo do mandado de segurança, que 'não se presta a substituir a ação de cobrança'.

Todavia, não se tem, no caso, ação de cobrança. O que se pretende, mediante a presente ação de mandado de segurança, é que seja sanada a omissão da autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro da Justiça."

Não foi outro o entendimento que se firmou no Superior Tribunal de Justiça: MS nº 14.928/DF, Relator Ministro Felix Fischer, **in** DJe 9/8/2010; MS nº 13.810/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, **in** DJe 7/12/2009; EDclMS nº 11.487/DF, Relator Ministro Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), **in** DJe 22/5/2009; MS nº 13.816/DF, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, **in** DJe 4/6/2009; MS nº 13.664/DF, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, **in** DJe 1º/7/2009.

Forçoso afastar, pois, a preliminar de inadequação da via eleita.

Passo outro, consistindo o ato impugnado na omissão em pagar as reparações econômicas decorrentes da concessão de anistia a militares, é indubitosa a legitimidade do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Defesa, apontado como autoridade coatora, para figurar no polo passivo da presente ação mandamental, à luz do que dispõe o parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que, regulamentando o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o Regime do Anistiado Político:

"Art. 18. Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuar, com referência às anistias concedidas a civis, mediante comunicação do Ministério da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Justiça, no prazo de sessenta dias a contar dessa comunicação, o pagamento das reparações econômicas, desde que atendida a ressalva do § 4º do art. 12 desta Lei.

Parágrafo único. Tratando-se de anistias concedidas aos militares, as reintegrações e promoções, bem como as reparações econômicas, reconhecidas pela Comissão, serão efetuadas pelo Ministério da Defesa, no prazo de sessenta dias após a comunicação do Ministério da Justiça, à exceção dos casos especificados no art. 2º inciso V, desta Lei."

E, quanto à alegação de que a anistia do impetrante está sob revisão perante a Comissão de Anistia, de que diversas outras portarias já foram anuladas e de que o Tribunal de Contas da União determinou que fosse sobrestado o pagamento dos efeitos financeiros pretéritos das anistias concedidas com base na Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, é certo que, passados mais de sete anos da concessão da anistia sem a adoção de medida que importe em impugnação à validade do ato, não pode mais a Administração, no exercício de autotutela, rever o ato, restando transcorrido o tempo da decadência de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/99, **verbis**:

"Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato."

Averbe-se, a propósito, que as decisões proferidas pela Corte de Contas em sede de controle externo não constituem "medida de autoridade administrativa" para os efeitos do citado parágrafo 2º, por não ser o Tribunal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Contas órgão integrante da Administração Pública, mas, sim, do Poder Legislativo Federal.

Acrescente-se, de qualquer modo, que o próprio Tribunal de Contas da União, em sessão plenária, revogou a liminar deferida nos autos da TC-011.627/2006-4 e afirmou sua incompetência para rever o mérito da concessão ou não de anistia pelo Ministro da Justiça, por se tratar de ato eminentemente político, não sujeito ao controle externo (DOU, Seção I, de 9/12/08, pág. 162).

Em consequência de tanto, esta Corte pacificou sua jurisprudência no sentido de que, revogada a determinação da Corte de Contas de suspensão do pagamento, resta incólume a pretensão deduzida no **mandamus**, valendo conferir, nesse sentido, o seguinte:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ANISTIA. MILITAR. MANDADO DE SEGURANÇA. EFEITOS RETROATIVOS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. ATO OMISSIVO. DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. EXISTÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PREVISTO NA LEI 10.559/02. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Consoante decidido pelo STF nos autos do RMS 24.953/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.10.04, o mandado de segurança é instrumento hábil para fiel execução das portarias do Ministro de Estado da Justiça que tratam da concessão de indenização aos anistiados políticos. Não-incidência das restrições contidas nas Súmulas 269 e 271/STF.

2. O Ministro de Estado da Defesa é parte legítima para figurar no polo passivo do writ, pois a ele compete o pagamento das reparações econômicas decorrentes da declaração da condição de anistiado político militar, no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prazo de 60 dias após o recebimento da comunicação do Ministro da Justiça, consoante previsão do parágrafo único do art. 18 da Lei 10.559/02.

3. Nos processos de anistia envolvendo militares, a obrigação do Ministro de Estado da Defesa em proceder ao pagamento permanece incólume até determinação em contrário do Ministério da Justiça, o qual detém a prerrogativa de realizar a revisão desse procedimento.

4. A revisão das portarias concessivas de anistia submete-se à fluência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, o qual fixa em cinco anos o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários. Precedentes do STF. No caso, tendo o ato do Ministro de Estado da Justiça sido editado em 2003, está evidenciada a decadência.

5. Em relação ao prazo da impetração, tem-se que a ausência do pagamento da reparação econômica pretérita consubstancia ato omissivo, não havendo se falar em decadência, nos termos do artigo 23 da Lei nº 12.016/10.

6. Tratando-se de provimento mandamental e não de mero pedido condenatório veiculado em ação de cobrança, o prazo para a provocação do Judiciário é de natureza decadencial e não prescricional.

7. Na linha dos precedentes do Pretório Excelso e da Terceira Seção do STJ, não se pode acolher a mera informação de ausência de disponibilidade orçamentária como óbice à ação mandamental. O art. 12, § 4º, da Lei nº 10.559/2002 deve ser interpretado de modo a conferir-se maior efetividade ao direito daqueles que foram lesados por atos de exceção política. Dessa feita, é suficiente para a concessão da ordem a comprovação de já ter havido previsão orçamentária específica e o transcurso do prazo legal, sem que haja a realização da reparação econômica. A indenização dos anistiados não pode ficar à mercê de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

casuísmos e da boa vontade do Poder Público.

8. Havendo recursos orçamentários disponíveis, deve-se providenciar o pronto pagamento do crédito ou, se assim não for possível, mediante o regular processo de execução contra a Fazenda Pública, com a expedição de precatório, nos termos do art. 730 do CPC.

9. Segurança concedida." (MS 15295/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 22/10/2010).

Afastadas as preliminares, examina-se o direito.

Na espécie, insurge-se o impetrante contra o ato omissivo do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Defesa, consistente em deixar de cumprir o ato de declaração de anistia na sua integralidade, conforme determinado na respectiva portaria e na Lei nº 10.559/2002.

Dispõe o artigo 12, parágrafo 4º, da Lei nº 10.559/2002, **verbis**:

"§ 4º As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária."

Ao que se tem, fixou a lei o prazo de sessenta dias para o cumprimento dos atos declaratórios de anistia, ressalvada a disponibilidade orçamentária, ou seja, impôs a lei o dever da Administração Pública de incluir a obrigação assumida na fixação da despesa para o exercício financeiro seguinte.

In casu, o ato concessivo de anistia foi publicado no Diário Oficial da União em 3 de fevereiro de 2004 e, até a data da impetração, em dezembro de 2010, ainda não foi integralmente cumprido, limitando-se a autoridade coatora a implantar o pagamento da prestação mensal, permanente e continuada, fazendo-se evidente o abuso de poder, consubstanciado na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

exclusão do impetrante à percepção dos valores retroativos da reparação econômica.

É que, aberto o crédito de R\$ 34.327.232,00 para o "Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Militares para os Celebrantes de Termos de Adesão, conforme disposto na Lei nº 11.354/2006", no Anexo II da Lei nº 12.214, referente ao orçamento do ano de 2010, exsurge o direito líquido e certo do impetrante, que não pode ser excluído da satisfação de seus direitos, tanto quanto não pode ser compelido a celebrar o "Termo de Adesão" de que cuida a Lei nº 11.354/2006, cujo artigo 4º assim fixa a forma de pagamento dos valores retroativos:

"Art. 4º O pagamento far-se-á da seguinte forma:

I - em até 60 (sessenta) dias contados da data da assinatura do Termo de Adesão:

a) aos que recebem prestação mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), o valor integral; e

b) aos que recebem prestação mensal superior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), uma parcela equivalente a 5 (cinco) prestações mensais;

II - a partir do mês de janeiro do ano seguinte ao da assinatura do Termo de Adesão:

a) aos que recebem prestação mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), 48 (quarenta e oito) parcelas, mensais e sucessivas, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais); e

b) aos que recebem prestação mensal superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), 48 (quarenta e oito) parcelas, mensais e sucessivas, no valor de 50% (cinquenta por cento) da prestação mensal; e

III - a partir do término do pagamento das parcelas estabelecidas nos incisos I, alínea b, e II do caput deste artigo:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

a) aos que recebem prestação mensal inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), parcelas mensais e sucessivas no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); e

b) aos que recebem prestação mensal superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), parcelas mensais e sucessivas no valor de 100% (cem por cento) da prestação mensal;

§ 1º Em nenhuma hipótese o total das parcelas poderá exceder o valor estabelecido no Termo de Adesão.

§ 2º Serão quitados, até o mês de competência de fevereiro de cada ano, os saldos a pagar remanescentes em dezembro do ano anterior de até:

I - R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) durante os 5 (cinco) primeiros anos após a assinatura do Termo de Adesão, ressalvado o disposto na alínea a do inciso I do caput do art. 4º desta Lei;

II - R\$ 100.000,00 (cem mil reais) no sexto ano após a assinatura do Termo de Adesão;

III - R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) no sétimo e oitavo anos após a assinatura do Termo de Adesão; e

IV - qualquer valor de saldo a pagar remanescente, no nono ano após a assinatura do Termo de Adesão.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o valor da prestação mensal é o recebido pelo anistiado a título de reparação econômica no mês de competência do pagamento da parcela, excluído o correspondente ao 13º (décimo-terceiro) salário, preservada, para os efeitos de forma e prazo de quitação do passivo, a remuneração definida na respectiva Portaria do Ministério da Justiça.

§ 4º Nos casos em que o anistiado se enquadrar no disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei, o pagamento do valor devido iniciar-se-á após a homologação judicial da desistência referida naquele dispositivo."

Por certo, constitui evidente abuso de poder o tratamento desigual



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aos igualmente anistiados, amparável pelo Poder Judiciário na via do mandado de segurança, nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição da República, **verbis**:

"conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;"

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes da Primeira e da Terceira Seções do Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. MILITAR. ATO OMISSIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA. MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURADA. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS DA REPARAÇÃO ECONÔMICA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO. ADESÃO AO TERMO DE ACORDO. FACULDADE DO ANISTIADO. REVOGAÇÃO DA DECISÃO DO TCU QUE TRATOU DA REVISÃO DAS ANISTIAS CONCEDIDAS.

1. O Ministro de Estado da Defesa ostenta legitimidade para figurar no pólo passivo de writ of mandamus que verse sobre o pagamento de reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, com efeitos retroativos, decorrentes do reconhecimento da condição de anistiado político aos militares, nos termos do parágrafo único do art. 18 da Lei 10.552/2002. Precedentes do STJ: MS 15.295/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 22/10/2010; MS 15.255/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/09/2010, DJe 08/10/2010)

2. A impetração de mandamus contra ato omissivo de natureza continuada, como ocorre no descumprimento de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

determinação de pagamento de reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, com efeitos retroativos (Lei 10.559/02), não se subsume aos efeitos da decadência. Precedentes do STJ: MS 11.159/DF, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 02/08/2010; MS 11.282/DF, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 07/12/2009; e MS 14.355/DF, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/11/2009.

3. O Mandado de Segurança impetrado contra ato omissivo da autoridade coatora quanto ao cumprimento integral de Portaria que determina o pagamento de reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, com efeitos retroativos (Lei 10.559/02), não configura substituto de ação de cobrança, mas, ao revés, meio idôneo ao cumprimento de ato administrativo legal e legítimo, consoante concluiu o E. STF, no julgamento do RE n.º 24.953/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, publicado no DJ de 01.10.2004,

4. O pagamento dos retroativos ao anistiado, assim reconhecido por ato do Ministro da Justiça, se condiciona, à existência de previsão orçamentária, consoante o disposto no § 4º, do art. 12, da Lei n.º 10.559/2002: 'Art. 12. (...) § 4º As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária'.

5. In casu, o Mandado de Segurança foi impetrado em 29.04.2010 (fl.02), cujo pedido assim se exterioriza: 'Seja concedida a segurança para garantir ao impetrante o imediato direito ao recebimento dos benefícios retroativos que se encontram previstos na respectiva portaria de anistia, acrescidos de correção monetária e juros' (fl.12)

6. O direito líquido e certo amparável na via mandamental, no caso concreto, resultou demonstrado em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

razão da abertura de créditos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no valor de R\$ 347.760.393,00 para o pagamento de 'Indenização a Anistiados Políticos - (Lei nº 10.559, DE 13/11/2002)' e no valor de R\$ 301.080.000,00 para o 'Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Civis nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006', consoante se verifica do Anexo II da Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2009, Lei Orçamentária de 2010, LOA-2010, o que revela a existência de dotação orçamentária, coadjuvado pelo transcurso do prazo encartado no § 4º, do art. 12, da Lei n.º 10.559/2002, uma vez que o ato concessivo de anistia, Portaria do Ministro de Estado da Justiça nº 2329, de 17.12.2002 (fl. 33), não foi integralmente cumprido pela autoridade apontada coatora, mercê da implementação apenas do pagamento da reparação econômica mensal, demonstram a presença do direito líquido e certo do impetrante de não se ver excluído da referida destinação orçamentária em razão de não ter aderido ao 'Termo de Adesão' regulamentado pela Lei 11.354/2006. Precedentes do STJ: MS 14344/DF, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/08/2010; MS 14705/DF, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 10/05/2010.

7. Ademais, consoante assentado por esta Egrégia Seção: 'A adesão ao Termo para o pagamento na forma proposta na Lei nº 11.354/2006 constitui mera faculdade do anistiado, uma vez que ninguém pode ser compelido a aderir a acordo para o recebimento de valor a que faz jus de forma parcelada e/ou em valor menor ao que teria direito, constituindo evidente abuso de poder o tratamento desigual aos igualmente anistiados, amparável pelo Poder Judiciário na via do mandado de segurança, nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição da República' (MS 14344/DF).

8. O Tribunal de Contas da União revogou a decisão cautelar n.º 011.627/2006-4, que tinha por objetivo revisar os processos de anistias já concedidas, o que reforça a liquidez e certeza do direito vindicado no presente writ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Precedentes do STJ: MS 14.712/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 10/02/2010, DJe 14/04/2010; MS 13511/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 11/02/2009, DJe 20/02/2009; EDcl no MS 13576/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2009, DJe 25/05/2009.

9. *A Primeira Seção, no julgamento de hipótese análoga, decidiu que 'havendo recursos orçamentários disponíveis, deve-se providenciar o pronto pagamento do crédito ou, se assim não for possível, mediante o regular processo de execução contra a Fazenda Pública, mediante expedição de precatório (art. 730 do CPC).' MS 15295/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/10/2010, DJe 22/10/2010.*

10. *Segurança concedida para imediato pagamento com os recursos orçamentários disponíveis ou, se assim não for possível, mediante expedição de precatório (art. 730 do CPC)." (MS 15184/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 03/12/2010).*

"PROCESSO CIVIL – MANDADO DE SEGURANÇA – COBRANÇA DE PRESTAÇÕES RETROATIVAS DEVIDAS POR FORÇA DE ANISTIA POLÍTICA – PRELIMINARES REJEITADAS – POSIÇÃO ALINHADA COM O ATUAL ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE – EXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. *Preliminares de ilegitimidade passiva da autoridade coatora, de decadência, de inadequabilidade da via eleita e de prescrição afastadas.*

2. *A Terceira Seção desta Corte e o Pretório Excelso têm adotado o entendimento de que, demonstrada a existência de crédito específico para o pagamento dos*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retroativos devidos aos anistiados e transcorrido o prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/02, consubstancia direito líquido e certo do impetrante o recebimento integral da reparação econômica.

3. *Segurança concedida.*" (MS 15369/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010, DJe 01/09/2010).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. CIVIS. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS DA REPARAÇÃO ECONÔMICA. ATO OMISSIVO. PAGAMENTO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO. ADESÃO AO TERMO DE ACORDO. FACULDADE DO ANISTIADO.

1. *O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RMS nº 24.953/DF, da relatoria do Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso, entendeu não consubstanciar ação de cobrança o mandado de segurança impetrado contra a omissão da autoridade coatora em dar cumprimento integral à portaria que reconhece a condição de anistiado político, com o pagamento dos efeitos retroativos da reparação econômica.*

2. *Aberto o crédito de R\$ 347.760.393,00 ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o pagamento da 'Indenização a Anistiados Políticos Civis' e o crédito de R\$ 301.080.000,00 para o 'Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Civis nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006', no Anexo II da Lei nº 12.214, referente ao orçamento do ano de 2010, exsurge o direito líquido e certo do impetrante de não se ver excluído da destinação orçamentária em razão de não haver aderido ao 'Termo de Adesão' de que cuida a Lei nº 11.354/2006.*

3. *A adesão ao Termo para o pagamento na forma*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proposta na Lei nº 11.354/2006 constitui mera faculdade do anistiado, uma vez que ninguém pode ser compelido a aderir a acordo para o recebimento de valor a que faz jus de forma parcelada e/ou em valor menor ao que teria direito, constituindo evidente abuso de poder o tratamento desigual aos igualmente anistiados, amparável pelo Poder Judiciário na via do mandado de segurança, nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição da República.

4. *Ordem concedida.*" (MS 14344/DF, da minha Relatoria, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/06/2010, DJe 02/08/2010).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. LEI N.º 10.559/2002. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA. OMISSÃO DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA NO SEU INTEGRAL CUMPRIMENTO. CABIMENTO DO WRIT. DECADÊNCIA AFASTADA. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE SESSENTA DIAS. DIREITO DO IMPETRANTE AO INTEGRAL CUMPRIMENTO DA PORTARIA. EFEITOS RETROATIVOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. *Esta Terceira Seção, em consonância com o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, pacificou a tese segundo a qual é o mandado de segurança a via adequada para se pleitear o cumprimento integral da portaria que reconhece a condição de anistiado político.*

2. *A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça assentou-se no sentido de que, em se tratando de mandado de segurança contra omissão de Ministro de Estado em cumprir integralmente o disposto em portaria concessiva de anistia política, não há que se falar em decadência do direito. De feito, cuida-se de ato omissivo continuado, que se renova seguidamente.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Verificada a existência de disponibilidade orçamentária com a edição da Lei nº 10.726/2003, que abriu crédito especial para o Ministério da Defesa e a omissão da autoridade impetrada em dar cumprimento integral, no prazo legal de sessenta dias, ao ato declaratório de anistia política do impetrante, resta evidenciado seu direito líquido e certo ao recebimento dos efeitos financeiros retroativos da reparação econômica. Precedentes.

4. *Segurança concedida.*" (MS 11159/DF, Rel. Ministro CELSO LIMONGI (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/06/2010, DJe 02/08/2010).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. LEGITIMIDADE. MINISTRO DA DEFESA. INDENIZAÇÃO. EFEITO RETROATIVO. PRAZO LEGAL. INOBSERVÂNCIA. DECISÃO CAUTELAR DO TCU NOS AUTOS DO TC-011.627/2004-4. REVOGAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. EXISTÊNCIA. ART. 730 DO CPC. INAPLICABILIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I - O Ministro da Defesa é parte legítima para figurar no polo passivo de demanda em que se que pleiteia o pagamento de reparações econômicas pretéritas relativas a anistias concedidas aos militares, nos termos do art. 18, parágrafo único, da Lei n.º 10.559/2002.

II - 'O Supremo Tribunal Federal, nos autos do RMS 24.953/DF, assentou que não consubstancia ação de cobrança o mandado de segurança que visa sanar omissão da autoridade coatora quanto ao cumprimento integral da portaria que reconhece a condição de anistiado político, inclusive no tocante ao pagamento da parcela relativa a valores pretéritos, cujo montante devido encontra-se ali expressamente previsto.' (MS 10.918/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJ de 9/11/2005).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III - A orientação desta e. Corte é no sentido de que, havendo previsão orçamentária, e inobservado o prazo de 60 (sessenta) dias previsto no art. 12, § 4º, da Lei n.º 10.559/2002, exsurge para o anistiado o direito líquido e certo ao recebimento da reparação econômica de parcela única. Precedentes.

IV - Revogada a decisão cautelar do e. Tribunal de Contas da União nos autos do TC-011.627/2006-4, por meio da qual havia sido determinada a suspensão do pagamento correspondente aos efeitos financeiros retroativos das concessões de reparação econômica concedidas pelo Ministério da Justiça, cujo fundamento tenha sido a Portaria n.º 1.104-GM3/1964, subsiste liquidez e certeza ao direito vindicado.

V - Não tem aplicação ao caso o disposto no artigo 730 do Código de Processo Civil, pois não cuida a espécie de execução de título judicial, mas de cumprimento do ato administrativo concessivo da anistia. Precedentes desta e. Terceira Seção: MS 13.085/DF, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ de 7/5/2008; MS 13.372/DF, 3ª Seção, Rel.Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ de 26/5/2008.

Segurança concedida." (MS 14928/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010, DJe 09/08/2010).

E do Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA QUE DECLAROU O RECORRENTE ANISTIADO POLÍTICO E DETERMINOU O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. RECURSO PROVIDO.

1. O não-cumprimento de Portaria do Ministro da Justiça que reconheceu o Recorrente como anistiado político, fixando-lhe indenização de valor certo e determinado,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caracteriza-se ato omissivo da Administração Pública.

2. Configurado o direito líquido e certo do Recorrente, por se tratar de cumprimento de obrigação de fazer, e não cobrança de valores anteriores à impetração da presente ação mandamental. Não-incidência das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

3. Demonstrada a existência de prévia dotação orçamentária, não há afronta ao princípio da legalidade da despesa pública. 4. Recurso em Mandado de Segurança provido." (RMS 27357, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 25/05/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-03 PP-00595).

Acrescente-se, em remate, que, *in casu*, não obstante se trate de mandado de segurança, o provimento jurisdicional obtido foi de natureza essencialmente condenatória, uma vez que visa ao pagamento de prestações em pecúnia, referentes às parcelas pretéritas da anistia, anteriores à data da impetração do **mandamus**, o que justifica a adoção de critério diferenciado de execução do feito no caso de impossibilidade de pagamento integral imediato, valendo conferir, nesse sentido, o seguinte precedente, da minha relatoria:

"AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. MILITARES. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS DA REPARAÇÃO ECONÔMICA. PAGAMENTO. PROCESSO DE EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. REGIME DE PRECATÓRIO.

1. A liberação de recursos públicos para o pagamento das parcelas retroativas da reparação econômica mensal, concedida por força da anistia política, instituída pela Lei nº 10.559/2002, somente se viabiliza se precedida de regular processo de execução contra a Fazenda Pública, nos moldes do previsto nos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, para final expedição de precatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. *'Se - como assentado pelo STF - o caráter alimentar do crédito contra a Fazenda Pública não dispensa o precatório, nem a letra nem as inspirações do art. 100 CF permitiriam que o fizesse a circunstância accidental de ser ele derivado de sentença concessiva de mandado de segurança.'* (RE nº 334.279/PA, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, in DJ 20/8/2004).

2. *Agravo regimental improvido.*" (AgRg no MS 11840/DF, da minha Relatoria, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/04/2008, DJe 03/11/2008).

Pelo exposto, concedo a ordem para determinar ao Ministro de Estado da Defesa o cumprimento da portaria de anistia do impetrante, com o pagamento integral e imediato dos efeitos financeiros retroativos da reparação econômica de caráter indenizatório ou, no caso de impossibilidade, na forma dos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, para final expedição de precatório.

É O VOTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0219339-1 PROCESSO ELETRÔNICO MS 15.955 / DF

PAUTA: 23/03/2011

JULGADO: 23/03/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HAMILTON CARVALHIDO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : DUMAS DA SILVA
ADVOGADO : PAULO SÉRGIO TURAZZA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
IMPETRADO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Militar -
Regime - Anistia Política

SUSTENTAÇÃO ORAL

Compareceu à sessão a Dra. JANINE MALTA MASSUDA, pela parte impetrante.

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 a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.