



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.002 - DF (2010/0224702-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : **INÁCIO FRANCISCO DE MELO**
ADVOGADO : **FERNANDA CARVALHO DA SILVA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS. OMISSÃO DA AUTORIDADE IMPETRADA. ATO QUE SE RENOVA CONTINUAMENTE. VIA PROCESSUAL ADEQUADA. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTE DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Em se tratando de omissão quanto ao cumprimento integral da portaria que declara a condição de anistiado político, tem-se a existência de um ato lesivo que se renova continuamente, razão por que não há decadência do direito de impetrar mandado de segurança, ou prescrição do próprio fundo de direito.

2. 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.

3. "A existência da previsão de recursos, em leis orçamentárias da União, para o pagamento dos efeitos financeiros da Portaria expedida pelo Ministério da Justiça e o decurso do prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/02, consubstancia o direito líquido e certo do impetrante ao recebimento integral da reparação econômica" (MS 13.816/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 4/6/09).

4. Não há nos autos notícia no sentido de que a portaria que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante esteja com sua vigência suspensa, sendo irrelevante, portanto, a existência de algum procedimento junto à Comissão de Anistia com o objetivo de rever os fundamentos.

5. A Portaria Interministerial nº 134, de 15/2/11, do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral a União Substituto não é capaz de afastar a eficácia das portarias que reconheceram a condição anistiado político do impetrante.

6. Segurança 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 Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 25 de maio de 2011(Data do Julgamento)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.002 - DF (2010/0224702-9)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
IMPETRANTE : **INÁCIO FRANCISCO DE MELO**
ADVOGADO : **FERNANDA CARVALHO DA SILVA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de mandado de segurança impetrado por INÁCIO FRANCISCO DE MELO contra suposto ato omissivo do MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, consistente em não efetuar o pagamento da parcela correspondente aos valores retroativos previstos no ato que o declarou anistiado político, com fundamento na Lei 10.559/02.

Narra o impetrante que, por meio da Portaria 2.174, de 9/12/03, do Ministro de Estado da Justiça, lhe foi reconhecida a condição de anistiado político e o direito de contagem do tempo de serviço para todos os efeitos, até a idade-limite de permanência na ativa, assegurando-lhe, ainda, as promoções à graduação de Segundo-Sargento com proventos de Primeiro-Sargento e as respectivas vantagens, concedendo-lhe reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada no valor de R\$ 2.668,14 (dois mil, seiscentos e sessenta e oito reais e catorze centavos), com efeitos retroativos a partir de 11/6/97 até a data do julgamento em 24/9/03, perfazendo o total de R\$ 201.266,69 (duzentos e um mil, duzentos e sessenta e seis reais e sessenta e nove centavos).

Afirma que a autoridade impetrada mostra-se omissa quanto ao cumprimento integral de sua obrigação, o que deveria ocorrer no prazo de 60 (sessenta) dias, segundo o art. 12, § 4º, da Lei 10.559/02, pois os valores retroativos previstos na referida portaria ainda não teriam sido pagos, malgrado a existência de previsão orçamentária para tanto – fato que, inclusive, implicaria crime de prevaricação, na forma do art. 319 do Código Penal.

Ao final, requer seja concedida a segurança para que se determine o imediato cumprimento da obrigação prevista na mencionada portaria.

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA prestou informações, alegando:

- a) inadequação da via eleita, por inexistência de direito líquido e certo a ser tutelado, pois o mandado de segurança não se presta como substitutivo de ação de cobrança;
- b) ilegitimidade passiva *ad causam*, uma vez que não lhe poderia ser exigido o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pagamento dos valores atrasados diante da existência de um regular procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento único na Portaria 1.104-GM3/64, a ser realizado pela Comissão de Anistia, que poderá resultar, inclusive, em sua invalidação;

c) prescrição do próprio fundo de direito, porquanto o mandado de segurança foi impetrado quando transcorridos mais de 5 (cinco) anos da lesão do direito do impetrante;

d) decadência do direito de impetrar o *mandamus*;

e) necessidade de previsão e disponibilidade orçamentária, por rubrica própria no Orçamento-Geral da União e que o cumprimento do prazo de 60 dias não se verifica como absoluto, se sujeitando, além da disponibilidade orçamentária, à comunicação formal ao Ministério responsável pelo pagamento;

f) as ações orçamentárias não se prestam ao pagamento de valores retroativos;

g) necessidade de revisão das anistias concedidas unicamente com supedâneo na Portaria 1.104/64, porquanto se trata de ato político, maculado de vícios de nulidade;

h) existência de decisão proferida pelo TCU, nos autos do Processo 011.627/2006-4, determinando a suspensão cautelar do pagamento correspondente aos efeitos retroativos àqueles cujo fundamento para o reconhecimento da condição de anistiado consistiu no licenciamento ex-officio do requerente, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64.

A UNIÃO também manifesta-se, deduzindo:

a) decadência do direito de impetração do mandado de segurança;

b) fato novo, consubstanciado no "encaminhamento à d. Comissão de Anistia do Parecer nº 106/2010/DECOR/CGU/AGU, para adoção, com urgência, 'das medidas necessárias à revisão dos processos de anistia concedidos em desconformidade com as orientações da Advocacia-Geral da União'" (fl. 309e).

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS, opina pela concessão da ordem (fls. 340/351e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.002 - DF (2010/0224702-9)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS. OMISSÃO DA AUTORIDADE IMPETRADA. ATO QUE SE RENOVA CONTINUAMENTE. VIA PROCESSUAL ADEQUADA. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTE DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Em se tratando de omissão quanto ao cumprimento integral da portaria que declara a condição de anistiado político, tem-se a existência de um ato lesivo que se renova continuamente, razão por que não há decadência do direito de impetrar mandado de segurança, ou prescrição do próprio fundo de direito.

2. 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.

3. "A existência da previsão de recursos, em leis orçamentárias da União, para o pagamento dos efeitos financeiros da Portaria expedida pelo Ministério da Justiça e o decurso do prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/02, consubstancia o direito líquido e certo do impetrante ao recebimento integral da reparação econômica" (MS 13.816/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 4/6/09).

4. Não há nos autos notícia no sentido de que a portaria que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante esteja com sua vigência suspensa, sendo irrelevante, portanto, a existência de algum procedimento junto à Comissão de Anistia com o objetivo de rever os fundamentos.

5. A Portaria Interministerial nº 134, de 15/2/11, do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União Substituto não é capaz de afastar a eficácia das portarias que reconheceram a condição anistiado político do impetrante.

6. Segurança concedida.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA (Relator):

Como relatado, o impetrante foi declarado anistiado político por meio da Portaria 2.174, de 9/12/03, do Ministro de Estado da Justiça, que lhe reconheceu a condição de anistiado político e, por conseguinte, o direito de contagem do tempo de serviço para todos os efeitos, até a idade-limite de permanência na ativa, assegurando-lhe, ainda, as promoções à graduação de Segundo-Sargento com proventos do posto de Primeiro-Sargento e as respectivas vantagens, concedendo-lhe reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada no valor de R\$ 2.668,14 (dois mil, seiscentos e sessenta e oito reais e catorze centavos), com efeitos retroativos a partir de 11/6/97 até a data do julgamento em 24/9/03, perfazendo o total de R\$ 201.266,69 (duzentos e um mil, duzentos e sessenta e seis reais e sessenta e nove centavos).

Insurge-se, no presente mandado de segurança, contra suposto ato omissivo do MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, consubstanciado no não pagamento da parcela relativa aos valores em atraso.

De início, não há falar em ilegitimidade passiva *ad causam* do Ministro de Estado da Defesa, uma vez que comprovada sua omissão, consubstanciada na superação do prazo de 60 (sessenta) dias para cumprimento da portaria que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante no concernente ao pagamento da parcela em atraso da reparação econômica, nos termos dos arts. 12, § 4º, e 18 da Lei 10.559/02, *verbis*:

Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.

.....
§ 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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prazo de sessenta dias após a comunicações do Ministério da Justiça, à exceção dos casos especificados no art. 2º, inciso V, desta Lei.

Impende ressaltar que não há notícia no sentido de que a referida portaria que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante esteja com sua vigência suspensa, sendo irrelevante, portanto, a existência de algum procedimento junto à Comissão de Anistia com o objetivo de rever os fundamentos.

De fato, as providencias narradas pela UNIÃO, e que levaram o MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA e o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO a editarem a Portaria Interministerial nº 134, de 15/2/11 não têm o condão de afastar a eficácia da Portaria que, por sua vez, reconheceu a condição de anistiado político do ora impetrante.

Com efeito, a finalidade da referida Portaria Interministerial se restringe à instauração de procedimento de revisão das portarias que reconheceram a condição de anistiados políticos dos Cabos da Aeronáutica licenciados com base na Portaria 1.104-GM3/1964, dentre estes os impetrantes (art. 1º).

Tal revisão será efetuada "pela averiguação individual dos casos inicialmente a partir de um critério geográfico que reflita um contexto político empiricamente relevante e posteriormente um conjunto de critérios formulados pelo Grupo de Trabalho que qualifiquem presunção de que o interessado fora atingido por motivos políticos" (art. 4º).

Em outros termos, ato impugnado tem por objetivo apenas averiguar, a partir dos critérios a serem estabelecidos, se aquelas pessoas elencadas no anexo da portaria, dentre eles o impetrante, efetivamente foram atingidos por atos de exceção de natureza política, não tendo o condão, contudo, de desconstituir as anistias já concedidas.

De fato, conforme exposto no art. 5º, "Para os casos que não se enquadrarem no Parecer AGU/CGU/ASNG Nº 01/2011 e no referido procedimento de revisão **serão abertos procedimentos de anulação** de portaria concessiva de anistia política" (grifo nosso).

Assim, não se vislumbra ter sido atingida a esfera individual de direitos do impetrante, o que somente poderá ocorrer na hipótese de contra este ser instaurado o procedimento de anulação previsto no art. 5º da Portaria Interministerial nº 134, de 15/2/11.

Quanto às teses de prescrição e/ou decadência do direito de impetrar mandado de segurança, melhor sorte não socorre à autoridade apontada como coatora.

Com efeito, verifica-se que o impetrante não se insurge contra um ato concreto de efeitos permanentes, uma vez que a suscitada omissão da autoridade impetrada quanto ao cumprimento integral da portaria que reconhece a condição de anistiado político renova-se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

continuamente. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: MS 8.404/DF, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, Terceira Seção, DJ de 19/12/03; MS 13.249/DF, Rel. Min. JORGE MUSSI, Terceira Seção, DJe 20/5/09; AgRg no Ag 1.119.466/CE, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Sexta Turma, DJe 21/6/10.

Ademais, sendo a anistia política benefício expressamente reconhecido pela Lei 10.559/02, o seu não cumprimento pela Administração implica ofensa aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar, ainda, que "as anistias concedidas por normas jurídicas devem ter a interpretação mais ampla e benéfica possível, para atingir, de maneira adequada, eficaz e completa, os direitos do Servidor Público que tutela" (AR 1.304/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 26/8/08).

Por sua vez, não se olvida que, conforme reiterada jurisprudência, o mandado de segurança não pode ser utilizado como sucedâneo de ação de cobrança, tampouco pode produzir efeitos patrimoniais em relação a período pretérito. Nesses casos, aplica-se o enunciado das Súmulas 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Esse era o entendimento que vinha sendo aplicado, inclusive em relação aos valores retroativos previstos em portaria que reconhecer a condição de anistiado político. A propósito: MS 9.219/DF, Rel. Min. GILSON DIPP, Terceira Seção, DJ de 28/6/04; MS 9.811/DF, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, Terceira Seção, DJ de 18/10/04.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RMS 24.953/DF, interposto contra acórdão proferido por esta Corte nos autos do MS 9.387/DF, acima referido, assentou que não consubstancia ação de cobrança o *mandamus* que visa sanar omissão 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. A ementa foi assim publicada:

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. (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ de 1º/10/04)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do voto condutor do julgado extraio o seguinte excerto, que bem esclarece o entendimento que prevalece na hipótese:

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.

Quanto à necessária disponibilidade orçamentária, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça tem entendido que a superveniência da Lei 11.354/06, que assegurou o pagamento dos valores atrasados ao anistiado que optar por seu parcelamento na via administrativa, evidencia a existência de recursos orçamentários. A propósito: MS 13.373/DF, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJ de 1º/7/08.

Outrossim, tem entendido haver créditos orçamentários específicos para pagamento dos referidos valores retroativos nas Leis 11.007/04, 11.100/05, 11.306/06, 11.451/07 e 11.647/08. Nesse sentido: MS 13.543/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 18/11/08.

Ressalto que ao Poder Judiciário não compete a análise de forma detalhada da execução orçamentária para concluir pela suficiência ou insuficiência de recursos para o pagamento das indenizações aos anistiados políticos. Esse exame cabe ao administrador, certamente em momento anterior à publicação da portaria que declara a condição de anistiado político e assegura as reparações econômicas correspondentes.

De outro lado, a "existência da previsão de recursos, em leis orçamentárias da União, para o pagamento dos efeitos financeiros da Portaria expedida pelo Ministério da Justiça e o decurso do prazo previsto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/02, consubstancia o direito líquido e certo do impetrante ao recebimento integral da reparação econômica" (MS 13.816/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Terceira Seção, DJe 4/6/09).

No presente caso, até a impetração do presente *mandamus*, não haviam sido pagos os valores pretéritos previstos na portaria em referência, razão por que se verifica a violação ao direito líquido e certo da parte impetrante.

Ante o exposto, **concedo a segurança** para determinar ao MINISTRO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ESTADO DA DEFESA que cumpra integralmente a Portaria 2.174, de 9/12/03, do Ministro de Estado da Justiça, e pague ao impetrante a parcela correspondente aos valores pretéritos, acrescida de correção monetária e juros de mora, conforme o Manual de Cálculos da Justiça Federal. Na ausência de recursos orçamentários, expeça-se o competente precatório. Custas *ex lege*. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0224702-9

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 16.002 / DF

PAUTA: 25/05/2011

JULGADO: 25/05/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : INÁCIO FRANCISCO DE MELO

ADVOGADO : FERNANDA CARVALHO DA SILVA E OUTRO(S)

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA

INTERES. : UNIÃO

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

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 Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.