



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 17.554 - DF (2011/0219731-3)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
IMPETRANTE : **CARLOS PEREIRA DE ARAUJO**
ADVOGADO : **EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. PAGAMENTO DE VALORES RETROATIVOS. PRELIMINARES. ADEQUAÇÃO VIA ELEITA. NÃO INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 269 E 271/STF. MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. LEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA. ATO OMISSIVO. DECADÊNCIA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PREVISTO NA LEI 10.559/2002. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES DO STF E STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O mandado de segurança foi impetrado em face de omissão do Ministro de Estado da Defesa consubstanciada na não-efetivação do pagamento de parcela correspondente aos valores retroativos previstos no ato que declarou a condição de anistiado político com base na Lei 10.559/2002.

2. O Supremo Tribunal Federal entende que o não-cumprimento de portaria do Ministro da Justiça, que reconhece a condição de anistiado do impetrante e fixa indenização de valor certo e determinado, caracteriza ato omissivo da Administração Pública, o qual pode ser sanado pela via do mandado de segurança, inclusive afastando-se as restrições previstas nas Súmulas 269 e 271/STF. Nesse sentido: RMS 27.357/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 6.8.2010 e RMS 24.953/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 1º.10.2004.

3. O Ministro da Defesa é parte legítima passiva para figurar em mandado de segurança impetrado com o objetivo de obter reparação econômica concedida a militar, em decorrência da expressa previsão legal contida no art. 18, parágrafo único, da Lei 10.559/2002.

4. Não afasta a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Defesa a alegação de que o Tribunal de Contas da União encaminhou recomendação para que seja realizado procedimento de revisão das anistias concedidas com base na Portaria 1.104-GM3/64. A mencionada decisão cautelar, proferida nos autos da Tomada de Contas nº 011.627/2006-4, foi revogada por acórdão da própria Corte de Contas.

5. A ausência de pagamento da reparação econômica pretérita configura ato omissivo continuado da autoridade coatora em cumprir integralmente a referida portaria, situação que afasta a configuração de decadência da pretensão mandamental.

6. No casos dos autos, foi comprovada a condição de anistiado político nos termos de portaria baixada pelo Ministro de Estado da Justiça, na qual se concedeu reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, e, dado o caráter retroativo dessa concessão, foi igualmente reconhecido o direito ao recebimento de valor pretérito.

7. Efetivamente, houve uma evolução do entendimento da Primeira Seção desta Corte Superior sobre o tema, a fim de alinhar a orientação aos julgados da Terceira



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Seção e do Supremo Tribunal Federal, no sentido de conferir maior efetividade à Lei 10.559/2002. Dessa forma, tem sido reconhecida a presença de direito líquido e certo ao recebimento de valores retroativos, em face da comprovação de ter havido previsão orçamentária específica e o transcurso do prazo contido no art. 12, § 4º, da Lei 10.559/2002, sem que haja a realização da reparação econômica.

8. Segurança concedida, com a ressalva da Questão de Ordem no MS 15.706/DF (Primeira Seção, Rel. Min. Castro Meira, data do julgamento 13.4.2011).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha, Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília (DF), 09 de novembro de 2011.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 17.554 - DF (2011/0219731-3)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
IMPETRANTE : CARLOS PEREIRA DE ARAUJO
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Carlos Pereira de Araújo em face de omissão do Ministro de Estado da Defesa consubstanciada na não-efetivação do pagamento de parcela correspondente aos valores retroativos previstos no ato que o declarou anistiado político com base na Lei 10.559/2002.

Sustenta o impetrante que, por intermédio de portaria baixada pelo Ministro de Estado da Justiça foi declarado anistiado político, na qual foi concedida reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, e, dado o caráter retroativo dessa concessão, foi igualmente reconhecido o direito ao recebimento de valor pretérito. Alega, em síntese, que: a) é adequada a via eleita para combater ato omissivo abusivo e ilegal; b) a legislação federal estipulou crédito para pagamento de indenizações decorrentes de anistia, bem como consignou dotação orçamentária para tais despesas; c) possui direito líquido e certo ao recebimento dos valores referentes as prestações retroativas decorrentes do reconhecimento, por meio de portaria expedida pelo Ministro da Justiça, da condição de anistiado político. Requer seja concedida a segurança, a fim de que se determine autoridade apontada como coatora que cumpra integralmente a Portaria concessiva de anistia, determinando-se o pagamento integral dos benefícios retroativos.

A autoridade coatora prestou as informações solicitadas, defendendo, em preliminar: a) a prescrição da ação em razão do prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto-Lei 20.910/32; b) inadequação da via eleita, em razão da consumação do ato declaratório não autorizar o reconhecimento de direito líquido e certo, e que o mandado de segurança não se confunde como substitutivo de ação de cobrança, pois o objeto da ação é o pagamento de verbas pretéritas; c) ocorrência de decadência da ação mandamental, que não há situação de renovação periódica da suposta omissão; d) a ilegitimidade passiva *ad causam* da autoridade coatora, em razão do pedido de revisão desta anistia política em cumprimento à recomendação expressa do Tribunal de Contas da União. No mérito, em síntese, alega que: e) o eventual pagamento da indenização dos valores retroativos depende da existência de disponibilidade orçamentária específica; f) a Portaria interministerial 134/2011 que determinou a revisão formal das anistias concedidas à militares com fundamento na Portaria 1.104-GM3, por se tratar de norma geral e abstrata, não é ato político apto a fundar o reconhecimento do pedido de anistia política; g) o Tribunal de Contas da União, recomendou, de forma indireta, a revisão dos pedidos de anistia fundados na referida portaria.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesta Corte Superior, o Ministério Público Federal opinou pela concessão da segurança.
É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 17.554 - DF (2011/0219731-3)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. PAGAMENTO DE VALORES RETROATIVOS. PRELIMINARES. ADEQUAÇÃO VIA ELEITA. NÃO INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 269 E 271/STF. MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. LEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA. ATO OMISSIVO. DECADÊNCIA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PREVISTO NA LEI 10.559/2002. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES DO STF E STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O mandado de segurança foi impetrado em face de omissão do Ministro de Estado da Defesa consubstanciada na não-efetivação do pagamento de parcela correspondente aos valores retroativos previstos no ato que declarou a condição de anistiado político com base na Lei 10.559/2002.
2. O Supremo Tribunal Federal entende que o não-cumprimento de portaria do Ministro da Justiça, que reconhece a condição de anistiado do impetrante e fixa indenização de valor certo e determinado, caracteriza ato omissivo da Administração Pública, o qual pode ser sanado pela via do mandado de segurança, inclusive afastando-se as restrições previstas nas Súmulas 269 e 271/STF. Nesse sentido: RMS 27.357/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 6.8.2010 e RMS 24.953/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 1º.10.2004.
3. O Ministro da Defesa é parte legítima passiva para figurar em mandado de segurança impetrado com o objetivo de obter reparação econômica concedida a militar, em decorrência da expressa previsão legal contida no art. 18, parágrafo único, da Lei 10.559/2002.
4. Não afasta a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Defesa a alegação de que o Tribunal de Contas da União encaminhou recomendação para que seja realizado procedimento de revisão das anistias concedidas com base na Portaria 1.104-GM3/64. A mencionada decisão cautelar, proferida nos autos da Tomada de Contas nº 011.627/2006-4, foi revogada por acórdão da própria Corte de Contas.
5. A ausência de pagamento da reparação econômica pretérita configura ato omissivo continuado da autoridade coatora em cumprir integralmente a referida portaria, situação que afasta a configuração de decadência da pretensão mandamental.
6. No casos dos autos, foi comprovada a condição de anistiado político nos termos de portaria baixada pelo Ministro de Estado da Justiça, na qual se concedeu reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, e, dado o caráter retroativo dessa concessão, foi igualmente reconhecido o direito ao recebimento de valor pretérito.
7. Efetivamente, houve uma evolução do entendimento da Primeira Seção desta Corte Superior sobre o tema, a fim de alinhar a orientação aos julgados da Terceira Seção e do Supremo Tribunal Federal, no sentido de conferir maior efetividade à Lei 10.559/2002. Dessa forma, tem sido reconhecida a presença de direito líquido e certo ao recebimento de valores retroativos, em face da comprovação de ter havido previsão orçamentária específica e o transcurso do prazo contido no art. 12, § 4º, da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Lei 10.559/2002, sem que haja a realização da reparação econômica.

8. Segurança concedida, com a ressalva da Questão de Ordem no MS 15.706/DF (Primeira Seção, Rel. Min. Castro Meira, data do julgamento 13.4.2011).

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

As preliminares apontadas pela autoridade coatora não merecem acolhimento.

O Supremo Tribunal Federal entende que o não-cumprimento de portaria do Ministro da Justiça, que reconhece a condição de anistiado do impetrante e fixa indenização de valor certo e determinado, caracteriza ato omissivo da Administração Pública, o qual pode ser sanado pela via do mandado de segurança, inclusive afastando-se as restrições previstas nas Súmulas 269 e 271/STF.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

"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, 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 27.357/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 6.8.2010)

"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 fiel cumprimento 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 24.953/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 1º.10.2004).

LEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DA DEFESA

No tocante à preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade coatora, é manifesta a legitimidade passiva do Ministro da Defesa para figurar no presente mandado de segurança impetrado com o objetivo de obter reparação econômica concedida a militar, em decorrência da expressa previsão legal contida no art. 18, parágrafo único, da Lei 10.559/2002:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

Ademais, não afasta a legitimidade passiva do Ministro de Estado da Defesa a alegação de que o Tribunal de Contas da União encaminhou recomendação para que seja realizado um procedimento de revisão das anistias concedidas com base na Portaria 1.104-GM3/64. A mencionada decisão cautelar, proferida nos autos da Tomada de Contas nº 011.627/2006-4, foi revogada por acórdão do próprio Tribunal de Contas da União publicado no D.O.U. de 9/12/2008, assim redigido:

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos correspondentes a um dos quatro apartados constituídos a partir do TC-011.627/2006-4, este referente a relatório de auditoria realizada com vistas a verificar a regularidade de indenizações concedidas pelo Ministério da Justiça a anistiados políticos com fundamento na Lei 10.559/2002, cuidando o presente do achado de auditoria atinente à concessão de reparação econômica sem caracterização da condição de anistiado, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo redator, em:

9.1. revogar o item 5.2 da medida cautelar prolatada pelo Relator deste feito em 31.10.2006 (fls. 212/4, TC-011.627/2006-4);

9.2. encaminhar ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia/MJ, a título de subsídio, a íntegra desta deliberação, inclusive o voto do Ministro Relator;

9.3. recomendar ao Ministério da Justiça que, caso opte por rever as concessões de anistia que tiveram por único fundamento a Portaria n.º 1.104/1964-GM3, abstenha-se de efetuar os pagamentos de valores atrasados, por serem de difícil recuperação;

9.4. *arquivar este processo.*"

Assim, nos termos da recomendação do Tribunal de Contas da União, o ato concessivo de anistia fundado exclusivamente na Portaria 1.104-GM3/64 poderá ser revisto pelo Ministro da Justiça, o qual detém a prerrogativa de realizar a revisão desse procedimento. Entretanto, tal possibilidade não suspende os efeitos da portaria que concedeu, tampouco afasta a obrigação do Ministro da Defesa em cumprir os pagamentos de valores atrasados nos processos de anistia política de militares.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA. OMISSÃO DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA NO SEU INTEGRAL CUMPRIMENTO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RETROATIVOS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO EMBARGADO. PRETENSÃO DE REEXAME DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE.

(....)

2. Não há falar em suspensão do pagamento dos valores retroativos com base em simples recomendação do Tribunal de Contas da União que, em acórdão prolatado em 03/12/2008 no Processo 028.456/2007-9, decidiu que lhe falece competência para deliberar sobre o mérito das anistias concedidas pelo Governo Federal, por meio de decisão do Ministro da Justiça, por se tratar de matéria de cunho eminentemente político. Precedente desta Seção.

(...)

5. Embargos de declaração rejeitados."

(EDcl no MS 13.564/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 28.5.2009)

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO CAUTELAR DO TCU NOS AUTOS DO TC-011.627/2004-4. REVOGAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. EXISTÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I - Revogada, anteriormente ao julgamento deste writ, 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. 1.104-GM3/1964, subsiste liquidez e certeza ao direito vindicado.

II - A recomendação do e. TCU, no sentido de que eventualmente seja procedida a revisão das concessões de anistia política que tiveram por fundamento único e exclusivo a Portaria n. 1.104/64, foi dirigida ao em. Ministro da Justiça, autoridade competente e legítima para suspender ou anular a declaração de anistiado político, razão pela qual eventual ofício da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa não possui o condão de, per si, deflagrar procedimento de revisão da concessão de anistia política, muito menos suspender os efeitos da portaria anistiadora (arts. 17 e 18 da Lei nº 10.559/2002).

III - A orientação desta c. 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. 10.559/2002, exsurge para o anistiado o direito líquido e certo ao recebimento da reparação econômica de parcela única.

Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para conceder a segurança."

(EDcl no MS 13.459/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Felix Fischer, DJe de 25.5.2009)

DECADÊNCIA

Por sua vez, não há falar em decadência da ação mandamental.

Dispõe o art. 12, § 4º, da Lei 10.559/2002:

"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.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

§ 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."

Na hipótese examinada, o Ministro da Justiça reconheceu a condição de anistiado político do impetrante, entretanto, apesar do expreso comando legal, a decisão não foi cumprida no prazo de sessenta dias contidos na mencionada norma.

O presente mandado de segurança foi impetrado por ausência de pagamento da reparação econômica pretérita, o qual configura ato omissivo continuado da autoridade coatora em cumprir integralmente a referida portaria, situação que afasta a configuração de decadência da pretensão mandamental.

Sobre o tema, a orientação consolidada desta Corte Superior:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PAGAMENTO DE VERBAS PRETÉRITAS. LEGITIMIDADE DO MINISTRO DO ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA. DESCUMPRIMENTO. ATO OMISSIVO DE EFEITO CONTINUADO. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INAPLICABILIDADE DAS SÚMULAS 269 E 271 DO STF. INEXISTÊNCIA DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. PRECEDENTES DA SEÇÃO. ORDEM DENEGADA."

(MS 14.355/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 19.11.2009)

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. REPARAÇÃO ECONÔMICA. ANISTIA. PARCELAS PRETÉRITAS. MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. LEGITIMIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE ATO COATOR.

1. O Ministro de Estado do Planejamento é competente para realizar os pagamentos das reparações econômicas concedidas pelo Ministério da Justiça, relativas à anistia política para civis, nos termos do art. 18 da Lei 10.599/2002, tendo legitimidade para figurar como autoridade impetrada no Mandado de Segurança em que se pleiteia o pagamento das parcelas pretéritas. Precedentes: MS 12.115/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 12.02.2007; MS 11.590/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJ 01.08.2006.

2. Esta Corte fixou o entendimento em conformidade com julgado do e. STF (RMS 24953/DF, Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 01-10-2004), admitindo o manejo de Mandado de Segurança contra omissão no pagamento de reparação econômica por anistia relativa a períodos pretéritos, não se aplicando à hipótese o óbice das Súmulas 269 e 271, ambas do e. STF. Precedente: MS 12.029/DF, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 26.02.2007.

3. A omissão quanto ao pagamento da reparação econômica é coação continuada no tempo, com relação à qual não caduca a pretensão dos impetrantes. Precedente: MS 12.026/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 18.12.2006.

4. A existência de previsão na lei orçamentária não implica, necessariamente, efetiva disponibilidade dos recursos, que podem, por exemplo, ser insuficientes para o montante total de reparações devidas no período. Precedente: MS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

12.115/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 12.02.2007.

5. "O pagamento das indenizações conferidas aos anistiados políticos, segundo disposto no § 4º do art. 12 da Lei 10.559/2002, depende de prévia dotação orçamentária, não se apresentando contraditório ou omissivo o acórdão que, baseado na ausência de disponibilidade orçamentária, conforme informações do Poder Executivo, nega provimento a regimental tirado de indeferimento de mandado de segurança onde buscadas novas providências da autoridade judiciária visando a pronta quitação da reparação." (EDcl no AgRg no MS 11.586/DF, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Corte Especial, DJ 05.02.2007).

6. Ressalvada a posição do Relator em sentido contrário, a falta de recursos orçamentários suficientes para o pagamento das parcelas pretéritas da reparação econômica decorrente de anistia política afasta a alegação de ato coator, impugnável por Mandado de Segurança.

7. Mandado de Segurança extinto sem apreciação do pedido de mérito." (MS 12.024/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 26.9.2008)

MÉRITO

No casos dos autos, foi comprovada a condição de anistiado político nos termos de Portaria 1.217/2002, baixada pelo Ministro de Estado da Justiça, na qual se concedeu reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, e, dado o caráter retroativo dessa concessão, foi igualmente reconhecido o direito ao recebimento de valor pretérito.

Efetivamente, houve uma evolução do entendimento da Primeira Seção desta Corte Superior sobre o tema, a fim de alinhar a orientação aos julgados da Terceira Seção e do Supremo Tribunal Federal, no sentido de conferir maior efetividade à Lei 10.559/2002.

Dessa forma, tem sido reconhecida a presença de direito líquido e certo ao recebimento de valores retroativos, em face da comprovação de ter havido previsão orçamentária específica e o transcurso do prazo contido no art. 12, § 4º, da Lei 10.559/2002, sem que haja a realização da reparação econômica.

Na hipótese examinada, a Portaria concessiva da anistia que estabeleceu os valores pretéritos foi editada em 2002 e, mesmo após a existência de várias leis prevendo dotação orçamentária para o pagamento das verbas retroativas dos anistiados políticos (v.g. Leis 11.007/2004, 11.100/2005, 11.306/2006, 11.451/2007 e 11.647/2008), não houve pela autoridade coatora o cumprimento efetivo da referida portaria. Tal consideração, afasta a alegação contida nas informações de ausência de previsão orçamentária para o cumprimento da obrigação legal.

Especificamente sobre o tema, o precedente relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião do julgamento do RMS 26.879 AgR/DF (DJe de 1º.9.2009):

"Entendo que a discussão sobre a possibilidade orçamentária para o cumprimento de obrigações legais não é uma tarefa fácil para o Judiciário, haja vista que o processo orçamentário é complexo e não pode, pela sua própria natureza, detalhar todos os gastos a serem feitos pela Administração.

José Afonso da Silva ao explicar a natureza da Lei Orçamentária anual acentuou que "englobará três orçamentos: (1) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pelo Poder Público; (2) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (3) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

E, ao relatar essas características do orçamento, conclui o autor que “corre-se o risco de distorções orçamentárias com esse método, mediante dupla avaliação de uma coisa só” (SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 325).

Ademais, cumpre ressaltar que o detalhamento das despesas do orçamento público não se encontra no corpo da lei orçamentária, mas nos anexos que a acompanha. Dessa forma, saber se, diante da previsão orçamentária destinada ao pagamento das indenizações, sejam elas de prestação continuada ou mesmo as retroativas, o valor destinado exauriu-se no exercício financeiro de 2007, a ponto de não se poder adimplir a pretensão ora pleiteada, é tarefa de extrema complexidade.

Mais do que isso, requer a produção de provas, tarefa essa que, diga-se de passagem, deve ser do próprio Executivo, não cabendo ao Poder Judiciário cotejar os valores gastos e previstos na lei e seus anexos. O que temos no caso concreto é uma portaria emitida pelo Ministro de Estado da Justiça, em que ordena, além do pagamento de valor mensal, um valor retroativo em favor do ora recorrente.

E o faz amparado nas competências a ele atribuídas pelo art. 10 da Lei 10.559/02.

Portanto, se age o Ministro de Estado da Justiça em nome da União, não cabe ao Ministro de Estado do Planejamento, também, em nome desse poder federativo, negar-se ao pagamento do quantum concedido. Não há nos autos prova inequívoca apresentada pela União no sentido de que os recursos destinados a essa rubrica - Indenização de anistiados políticos - tenha se esgotado, a ponto de tornar inviável o adimplemento. Ainda que assim o fosse, há a possibilidade de remanejamento orçamentário para o devido pagamento das obrigações assumidas por um ente federativo com terceiros.

Assim, parece-me equivocado o argumento que levou o STJ a denegar a ordem, porquanto sua decisão fundamentou-se, única e exclusivamente, nas alegações apresentadas pela União de que não haveria dotação orçamentária para o pagamento dos valores retroativos, quando, na verdade, caberia àquela pessoa jurídica de direito público o ônus de comprovar, faticamente, o que aludiu.

No mesmo sentido, a conclusão do Min. Dias Toffoli, em recente julgado proferido no RMS 27.094/DF, DJe de 2.8.10:

"Havendo ação específica para pagamento das reparações econômicas a anistiados políticos civis e a destinação de verba em montante expressivo em lei, não se pode acolher a alegação de ausência de previsão orçamentária para atendimento da pretensão nos presentes autos.

A soma das receitas previstas para o Ministério do Planejamento,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Orçamento e Gestão para reparação econômica de anistiados políticos civis desde a edição da Portaria nº 833/2005 até o ano de 2010 em Lei Orçamentária Anual aproxima-se da cifra de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais). Houve dotação específica de verbas para o mesmo programa, relativo aos anistiados políticos militares, ao Ministério da Defesa."

Ademais, a Primeira Seção desta Corte Superior, em recente precedente, proclamou o entendimento no sentido de que "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 (...) 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 casuísmos e da boa vontade do Poder Público" (excerto da ementa do MS 14.345, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 22.10.2010).

Por fim, é necessário consignar o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre o mérito da pretensão mandamental:

"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, 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 27.357/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 6.8.2010)

"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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da ação mandamental, à luz do parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 10.559/2002.

4. A expedição de ofícios ou de pareceres genéricos não tem o condão de desconstituir o ato que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante, se não há prova nos autos de que a anistia concedida tenha sido anulada ou de que sequer tenha sido efetivamente instaurado o processo de revisão, máxime em já estando o impetrante a receber a prestação mensal, permanente e continuada, em decorrência de anistia reconhecida em portaria expedida há quase sete anos.

5. A Lei nº 10.559/2002 impõe 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\$ 6.681.873,00 ao Comando da Aeronáutica 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.

7. Ordem concedida."

(MS 15.255/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 8.10.2010)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. ANISTIA. MILITAR. MANDADO DE SEGURANÇA. EFEITOS RETROATIVOS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA. ATO OMISSIVO DECADÊNCIA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. 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 pólo passivo do writ, pois a ele compete o pagamento das reparações econômicas decorrentes da declaração da condição de anistiado político militar, no 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 se conferir 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 casuísmos e da boa vontade do Poder Público.

8. Segurança concedida."

(MS 15.238/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.9.2010)

"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 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 15.369/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 1º.9.2010)

"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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reparação econômica. Precedentes.

4. Segurança concedida."

(MS 11.159/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Celso Limongi, DJe de 2.8.2010)

"MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. RECONHECIMENTO. MINISTRO DA DEFESA. REPARAÇÃO ECONÔMICA. VALORES RETROATIVOS. ORDEM CONCEDIDA.

1. Afasta-se a Súmula n. 269/STF nos casos em que o impetrante busca dar cumprimento integral à portaria que reconhece a condição de anistiado político, com o pagamento dos efeitos retroativos da indenização. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal.

2. Não há que se falar em decadência da impetração, pois a ausência de pagamento dos valores devidos ao impetrante configura ato omissivo que se renova continuamente.

3. A decisão liminar do Tribunal de Contas da União que suspendeu os pagamentos dos efeitos financeiros retroativos aos militares anistiados por força da Portaria n. 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964, foi revogada. Ausente, assim, óbice para o não-cumprimento do ato que reconheceu a condição de anistiado político.

4. Demonstrada a existência de dotação orçamentária para o pagamento dos efeitos financeiros retroativos da anistia concedida, bem como o transcurso do prazo previsto no artigo 12, parágrafo 4º, da Lei de Anistia, verifica-se a certeza e a liquidez do direito postulado no presente mandamus.

5. O procedimento previsto no art. 730 do Código de Processo Civil não tem aplicação ao presente mandado de segurança, pois busca-se o estrito cumprimento de ato administrativo, devidamente reconhecido na Portaria de Anistia.

6. Ordem concedida."

(MS 13.418/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 27.5.2009)

Ante o exposto, devem ser rejeitadas as preliminares suscitadas pela autoridade coatora e, no mérito, concedida a ordem pleiteada, a fim de determinar o imediato pagamento do valor devido com os recursos orçamentários disponíveis, ou, em caso de manifesta impossibilidade, a expedição de precatório nos termos legais.

Por fim, é necessário consignar que a Portaria Interministerial 134/2001, que determinou a revisão formal das anistias concedidas à militares com fundamento na Portaria 1.104-GM3, por si só, não é capaz de determinar a suspensão da ação mandamental, tampouco afastar a concessão da segurança concedida no caso concreto. Confira-se: EDcl no MS 15.201/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 19.4.2011; EDcl nos EDcl no MS 15.396/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 4.4.2011.

Outrossim, deve ser ressaltado que, nos termos da Questão de Ordem no MS 15.706/DF, julgada pela Primeira Seção, Rel. Min. Castro Meira (data julgamento 13.4.2011), o cumprimento da concessão da ordem ficará prejudicado se antes do pagamento sobrevier decisão administrativa revogando ou anulando o ato de concessão da anistia.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2011/0219731-3 PROCESSO ELETRÔNICO MS 17.554 / DF

PAUTA: 26/10/2011

JULGADO: 09/11/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : CARLOS PEREIRA DE ARAUJO
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias
Constitucionais - 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 Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha, Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.