

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.132 - DF (2012/0188951-7)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : ALBA LUCIA FILGUEIRAS DE CARVALHO
ADVOGADO : BRUNO DOS SANTOS PADOVAN E OUTRO(S) - DF028460
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DA JUSTIÇA. ATO OMISSIVO. DIREITO DE PETIÇÃO. ORDEM CONCEDIDA PARA QUE A AUTORIDADE COATORA DECIDA O PEDIDO DE ANISTIA DA IMPETRANTE NO PRAZO DO ART. 49 DA LEI Nº 9.784/99.

1. Cuida-se, no caso concreto, de pedido administrativo para declaração da condição de anistiado, formulado pela parte impetrante em novembro de 1997, ou seja, há duas décadas, mas ainda pendente de decisão final pela Administração Pública.

2. Não procede a preliminar de ilegitimidade passiva do Ministro da Justiça (autoridade coatora), sob o evasivo argumento de que a omissão denunciada seria atribuível ao Plenário da Comissão de Anistia. Como ressaí dos autos, o procedimento já se achava na regular órbita de competência do Ministro da Justiça para proferir seu julgamento final quando, *sponte propria*, deliberou pela necessidade da prévia manifestação do Plenário da Comissão da Anistia. Daí que a tão só remessa do procedimento para o Plenário não o desvinculou da fase decisória, pela qual continua diretamente responsável, inclusive no que tange à alegada demora para se ultimar o respectivo *iter* administrativo.

3. O direito de petição aos Poderes Públicos, assegurado no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, traduz-se em preceito fundamental a que se deve conferir a máxima eficácia, impondo-se à Administração, como contrapartida lógica e necessária ao pleno exercício desse direito pelo Administrado, o dever de apresentar tempestiva resposta.

4. Nos termos da certa lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, "o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação [...] A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando omite" (*Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 382-3).

5. A demora excessiva e injustificada da Administração para cumprir obrigação que a própria Constituição lhe impõe é omissão

violadora do princípio da eficiência, na medida em que denuncia a incapacidade do Poder Público em desempenhar, num prazo razoável, as atribuições que lhe foram conferidas pelo ordenamento (nesse sentido, o comando do art. 5º, LXXVIII, da CF). Fere, também, a moralidade administrativa, por colocar em xeque a legítima confiança que o cidadão comum deposita, e deve depositar, na Administração. Por isso que semelhante conduta se revela ilegal e abusiva, podendo ser coibida pela via mandamental, consoante previsto no art. 1.º, *caput*, da Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009.

6. Ordem concedida para determinar à autoridade impetrada que, no prazo do art. 49 da Lei n. 9.784/1999, decida, em caráter final e como entender de direito, o requerimento administrativo de concessão de anistia formulado pela impetrante, no âmbito do Processo Administrativo n. 2001.01.11994.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 22 de março de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.132 - DF (2012/0188951-7)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA

IMPETRANTE : ALBA LUCIA FILGUEIRAS DE CARVALHO

ADVOGADO : BRUNO DOS SANTOS PADOVAN E OUTRO(S) - DF028460

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Cuida-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Alba Lúcia Filgueiras de Carvalho, que indica como autoridade impetrada o Ministro de Estado da Justiça, a quem atribui responsabilidade por omissão, pois, segundo a impetrante, "*... desde 2003 age de forma omissiva, retardando o resultado final do processo de anistia, uma vez que [a interessada] já teve o pleito deferido pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e pende tão somente ato ministerial chancelando o deferimento*" (fl. 2).

Relata que, na qualidade de ex-empregada da Viação Aérea São Paulo S/A (VASP), formulou, em **12 de novembro de 1997**, requerimento de concessão de anistia, este deferido pela Terceira Câmara da Comissão de Anistia em 02 de dezembro de 2002 e, conforme o disposto no art. 9º do Regimento Interno da aludida Comissão, encaminhado à chancela do Ministro de Estado, que, sem apor sua decisão final, encaminhou o procedimento à Comissão Plenária, isto em 6 de março de 2003 (fl. 364), para que revisasse o julgamento daquela Terceira Câmara, mediante o esclarecimento de alguns pontos levantados pela assessoria especial da autoridade coatora, revisão até os dias de hoje pendente de efetivação, embora transcorrida quase uma década e meia desde então.

Segundo a impetrante, "*em que pese a Lei n. 10.559/2002 não fixar prazo para a conclusão dos processos de anistia e nem para que o Ministro da Justiça declare e conceda a anistia, certo é que a jurisprudência tem entendido pela aplicação subsidiária da Lei n. 9.784/1999 nesses casos, uma vez que, caso assim não fosse, ter-se-iam processos cuja conclusão seria prorrogada por prazo indefinido, ferindo-se o preceito constitucional que garante a duração razoável do processo*" (fl. 6). Nisso estaria a violação de seu direito líquido e certo.

A segurança, por isso, é postulada "*... a fim de determinar ao Exmo. Ministro da Justiça que conclua/finalize o processo de anistia da impetrante no prazo de 30 (trinta)*

Superior Tribunal de Justiça

dias, prorrogável por uma única vez por igual período desde que justificado, com a publicação de portaria [...] quanto ao pleito do processo administrativo n. 2001.01.11994 reconhecendo a condição de anistiada política da impetrante". (fl. 11).

O pedido liminar, para que se determinasse a tramitação prioritária do procedimento administrativo, restou prejudicado pela decisão às fls. 427 a 429, proferida pelo Ministro Teori Zavascki, relator original, que indeferiu liminarmente a inicial, extinguindo o feito sem apreciação de seu mérito.

Não obstante, tal decisão foi embargada de declaração pela parte autora, com pedido de efeito infringente, nos termos da petição de fls. 433 a 438, ao argumento de que havia omissão quanto a específicas premissas trazidas na impetração.

Examinando as alegações da embargante, pareceu-me, com efeito, que o quadro fático delineado na exordial reclamava solução diversa, pelo que requeri a manifestação da União, na qualidade de embargada (fl. 444). Por fim, mesmo considerados os argumentos apresentados por esse ente público (fls. 448 a 450), decidi por acolher os aclaratórios, emprestando-lhe efeitos modificativos para tornar sem efeito a decisão embargada, que denegara a segurança.

Essa mesma decisão foi contestada pela União, pelo regimental de fls. 459 a 462, ao argumento de que *"está documentalmente comprovada a existência de requerimento formulado pela impetrante à Comissão de Anistia (fls. 369/388 STJ), ainda pendente de julgamento, e que o processo administrativo n.º 2002.01.11994 foi restituído ao Setor de Análise da Comissão, especificamente ao Núcleo de Plenário, para estudo, com vista à futura inclusão em pauta"*, razão pela qual, segundo a agravante, não haveria *"fundamento para acolher os embargos opostos pela parte recorrente"* (fl. 461). Considerando, porém, que a questão assim suscitada se confunde com o próprio mérito, decidi por examiná-la conjuntamente com a questão principal, nos termos do voto que agora estou a submeter a esse egrégio Colegiado.

Encontram-se nos autos, fls. 174 a 424, as informações prestadas pela autoridade coatora, com as quais se acham, dentre outros, o acórdão proferido pela Terceira Câmara da Comissão de Anistia (fls. 350 a 359), o despacho do Gabinete do Ministro encaminhando os autos para revisão pela Comissão Plenária (fl. 364) e o despacho de encaminhamento ao setor de Análise da Comissão de Anistia (fl. 415).

Superior Tribunal de Justiça

O Ministério Público Federal, pelo culto Subprocurador-Geral da República Brasilino Pereira dos Santos, manifestou-se pela **denegação** da ordem, forte na ilegitimidade passiva da Autoridade impetrada, consoante a fundamentação que lastreia o parecer lançado às fls. 470/476.

Pedido de gratuidade de justiça deferido pela Presidência (fl. 154).

Representação regular (fl. 12).

É o relatório.



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.132 - DF (2012/0188951-7)

VOTO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Porque potencialmente prejudicial ao exame do mérito da presente impetração, há de se examinar, à saída, a questão posta pela União e pelo *Parquet* Federal quanto à legitimidade passiva do Ministro de Estado da Justiça.

1. Preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade coatora

A Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança, define a autoridade coatora nos seguintes termos:

Art. 6º, § 3.º Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

Por certo que tal normativo também alcança a autoridade impetrada à qual se irroque, como no presente caso, indevida conduta omissiva (demora na apreciação final do pleito de anistia da autora).

Dito isso, não procede o argumento da parte coatora no sentido de que a omissão, na espécie, seria debitável ao Plenário da Comissão de Anistia, a quem incumbiria dar cumprimento ao despacho administrativo reproduzido à fl. 364.

Muito pelo contrário, os autos revelam não ter havido recurso da autora para o Plenário, mesmo porque a decisão proferida pela Terceira Câmara da Comissão de Anistia lhe havia sido favorável (cf. acórdão de fls. 350/359), tendo a posterior remessa do caso ao Plenário sido determinada, unilateralmente, pelo Ministro da Justiça.

Logo, vê-se que o procedimento já se achava na regular órbita de competência do Ministro da Justiça para proferir seu julgamento final quando, *sponte propria*, deliberou pela necessidade da prévia manifestação do Plenário da Comissão de Anistia. Daí que a tão só remessa do procedimento para o Plenário não o desvinculou da fase decisória, pela qual continua diretamente responsável, inclusive no que tange à alegada demora para se ultimar o respectivo *iter* administrativo.

Rejeita-se, pois, a preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade coatora.

2. Do mérito

Como já relatado, queixa-se a impetrante da demora na apreciação definitiva de pedido administrativo que formulou, há duas décadas atrás (1997), com base no art.8º do ADCT, visando ao reconhecimento de sua condição de anistiada política.

Um dos direitos fundamentais assegurados a todo cidadão pela Constituição da República é o **direito de petição** aos Poderes Públicos, vazado na Carta Fundamental nos seguintes termos:

XXXIV - São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:
a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Trata-se, pois, de **preceito fundamental** a que se deve conferir a máxima eficácia, impondo-se à Administração, como contrapartida **lógica e necessária** ao pleno exercício desse direito pelo administrado, o **dever** de apresentar **tempestiva resposta**.

No plano infraconstitucional, é a diretriz encontrável, por exemplo, no art. 48 da Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência .

Ora, a demora **excessiva** e **injustificada** da Administração em cumprir obrigação que a própria Constituição lhe impõe é omissão violadora do **princípio da eficiência**, na medida em que denuncia a incapacidade do Poder Público em desempenhar, num prazo razoável, as atribuições que lhe foram conferidas pelo ordenamento (nesse sentido, o comando do art. 5º, LXXVIII, da CF). Fere, também, a **moralidade administrativa**, por colocar em xeque a legítima confiança que o cidadão comum deposita, e deve depositar, na Administração.

Por isso que semelhante conduta se revela ilegal e abusiva, podendo ser coibida pela via mandamental, consoante previsto no art. 1.º, *caput*, da Lei n. 12.016, de 7 de

Superior Tribunal de Justiça

agosto de 2009:

Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (destaquei).

Nesse mesmo sentido, aliás, vai a certa lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem "o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação [...] A Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece-nos certo que ela pode ser constrangida a isso por via do mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-se quer quando omite" (*Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 382-3).

Essa breve incursão no plano constitucional seria, só por si, suficiente para subsidiar a análise do pedido formulado pela impetrante. Não obstante, tenho por oportuno o exame da questão também no plano da legislação federal pertinente e, nesse passo, inicio pelas disposições da **Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979**, a Lei da Anistia, cujo art. 3º, para o que agora importa, prescreve:

Art. 3º O retorno ou a reversão ao serviço ativo somente deferido para o mesmo cargo ou emprego, posto ou graduação que o servidor, civil ou militar, ocupava na data de seu afastamento, condicionado, necessariamente, à existência de vaga e ao interesse da Administração.

§ 1º - Os requerimentos serão processados e instituídos por comissões especialmente designadas pela autoridade a qual caiba a apreciá-los.

§ 2º - O despacho decisório será proferido nos centos e oitenta dias seguintes ao recebimento do pedido.

Para melhor aquilatar o inusitado e emblemático caso que ora se examina, colho da exordial, à fl. 3: "O pedido administrativo de anistia foi formulado pela impetrante em 12/11/1997".

Superior Tribunal de Justiça

Eis, então, o ponto a que chegamos: a impetrante aguarda resposta final e definitiva para o seu pleito há mais de 7.000 (Sete mil dias), cujo pedido administrativo, nos termos da lei, deveria obter resposta meritória em 180 (cento e oitenta) dias.

Mas não é só.

Tratando-se, como é o caso, de procedimento administrativo que tramita em repartição pública federal, é inafastável a incidência, à espécie, dos comandos contidos na já mencionada **Lei Federal n. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999, norma que, dentre outros preceptivos, fixa para servidores e autoridades um prazo genérico de **cinco dias corridos** para a produção dos atos administrativos das respectivas competências, necessários à impulsão de ofício do processo. Confiram-se:

*Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem **devem ser praticados no prazo de cinco dias**, salvo motivo de força maior.*

***Parágrafo único.** O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.*

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

[...]

*§ 2º Os prazos expressos em dias **contam-se de modo contínuo**.*

Logo, na falta de um prazo específico para produção de ato necessário à impulsão de ofício de processo administrativo no âmbito federal, deve ser observado o quinquídio fixado no art. 24 da Lei n. 9.784/1999, sob pena de omissão ilegal.

Uma vez encerrada a fase instrutória, ainda segundo essa mesma lei, cabe à autoridade competente emitir decisão no prazo de até trinta dias corridos. Anote-se:

*Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração **tem o prazo de até trinta dias para decidir**, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.*

Por tudo isto, mostra-se evidente a ilegalidade da omissão combatida no âmbito do presente *mandamus*, violadora que é do direito líquido e certo da impetrante de obter resposta ao requerimento administrativo que formulou na longa data de 12 de

novembro de 1997.

3. Da conclusão

A falta de resposta final a requerimento administrativo formulado em processo que tramita na repartição pública federal por cerca **vinte anos**, para o qual o ordenamento pátrio fixou prazo de cento e oitenta dias para conclusão, subestima o direito de petição (Art. 5º, XXXIV) e afronta os princípios constitucionais da **eficiência** e da **moralidade administrativas** (Art. 37, *caput*), aquele por denunciar a incapacidade do Poder Público em desempenhar, num prazo razoável, suas atribuições legais; e este, por colocar em xeque a legítima confiança que o cidadão comum deposita na capacidade operacional do Poder Público.

Tenho, ainda, por manifestamente **ilegal** a omissão combatida, violadora que é das disposições contidas no artigo 3º da Lei n. 6.683/1979 e nos artigos 24 e 49 da Lei n. 9.784/1999.

Firme nessas razões, reconheço a **ilegalidade da omissão combatida** neste *writ* e encaminho meu voto no sentido de **conceder a segurança** para determinar à autoridade impetrada que, **no prazo do art. 49 da Lei n. 9.784/1999**, decida, em caráter final e como entender de direito, o requerimento administrativo de concessão de anistia formulado pela impetrante, no âmbito do Processo Administrativo n. 2001.01.11994.

Com a presente decisão de mérito, resta prejudicada a apreciação do agravo regimental de fls. 459 a 462.

Custas pela União; sem honorários advocatícios, consoante art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e Súmula 105/STJ.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2012/0188951-7 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **19.132 / DF**

PAUTA: 22/03/2017

JULGADO: 22/03/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ALBA LUCIA FILGUEIRAS DE CARVALHO
ADVOGADO : BRUNO DOS SANTOS PADOVAN E OUTRO(S) - DF028460
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
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."

A Sra. Ministra Regina Helena Costa e os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.