
**INVIABILIDADE JURÍDICA DE CONDENÇÃO DA
UNIÃO AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR
DANOS MORAIS E MATERIAIS AOS ANISTIADOS
BENEFICIADOS PELA LEI N.º 8.878/94. ATUAÇÃO DA
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO EM AÇÕES QUE
TENHAM ESSE OBJETIVO**

***LEGAL INFEASIBILITY OF CONDEMNATION OF THE UNION FOR
PAYMENT OF PUNITIVE AND COMPENSATORY DAMAGES BY LAW
8878 FOR THE AMNESTY BENEFITED. ACTION OF ADVOCACIA
GERAL DA UNIÃO (ATTORNEY GENERAL'S OFFICE) IN LAWSUITS
THAT HAVE MAIN REQUEST THIS CONDEMNATION***

Mariana Munhoz da Mota

*Advogada da União em exercício na Procuradoria-Geral da União
Especialista em direito público pela Faculdade Projeção*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A anistia da Lei n. 8.878/94; 2; Responsabilidade civil do Estado; 3 Ausência de elementos que justifiquem a reparação de danos – argumentos utilizados na defesa judicial da União; 4 Jurisprudência atual sobre a matéria; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: Busca-se por meio deste artigo científico demonstrar o descabimento de indenização por danos morais e materiais aos empregados readmitidos no serviço público por força da Lei n.º 8.878/94, cujos requerimentos foram analisados pela Comissão Interministerial após grande lapso temporal. Pretende-se demonstrar que o advento do Decreto n.º 1.499/95 não ensejou dano material ou moral a ser indenizado, sendo incabível a condenação da União à reparação de danos, porquanto inexistentes os elementos necessários para caracterização da responsabilidade civil do Estado. Busca-se, ainda, comprovar que a anistia concedida pela mencionada lei condicionou o retorno ao serviço público à existência de disponibilidade orçamentária. Por fim, objetiva-se analisar a jurisprudência atual quanto ao tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo. Anistia. Dano Moral. Descabimento. Elementos da Responsabilidade Civil. Inexistência.

ABSTRACT: This scientific article's main objective is to prove that are not acceptable the punitive and compensatory damages to employees reinstated to public service by the Law number 8.878/94, whose applications were reviewed by the Interministerial Commission after large time elapsed. It also intends to demonstrate that the advent of the Decree number 1.499/95 don't lead punitive and compensatory damages to be indemnified, being not acceptable the condemnation the Union to repair damages, due to the fact that are no elements needed to characterize the liability of the State. Pursues also to confirm that the amnesty issued by the said law conditioned the return to public service to the existence of budget availability. Finally the objective is to analyze the jurisprudence on the topic.

KEYWORDS: Administrative Law. Amnesty. Punitive Damage. Civil Liability of State. Not Acceptable for Compensation.

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 8.878/94 instituiu, no ordenamento jurídico brasileiro, a denominada anistia para os empregados e servidores públicos que foram demitidos ou exonerados durante o Governo Collor.

Essa norma determinou que os servidores demitidos, dispensados ou exonerados: (i) com violação de dispositivo constitucional ou legal; (ii) com violação cláusula de acordo, convenção ou sentença normativa; (iii) por motivação política ou em decorrência de participação de movimento grevista, retornassem ao serviço.

O escopo da norma foi permitir que eventuais dispensas arbitrárias praticadas entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992 fossem revistas pela Administração, após o transcurso de procedimento administrativo instaurado para essa finalidade. Assim, garantiu-se apenas que as demissões seriam reavaliadas, não havendo qualquer direito automático de retorno ao serviço.

Nesse sentido, ao longo dos anos diversos requerimentos foram analisados no âmbito da Comissão criada para essa finalidade, e inúmeros servidores retornaram ao serviço após a conclusão de seus processos administrativos.

No entanto, esses servidores, mesmo depois de reintegrados nos termos da legislação em vigor, têm ajuizado ações condenatórias em face da União, objetivando uma pretensa reparação por danos morais e materiais em virtude do lapso temporal que permaneceram afastados do serviço público.

Tais servidores alegam que o Decreto n.º 1.499/95, ao suspender todos os procedimentos administrativos referentes à anistia instituída pela Lei n.º 8.878/94, lhes causou prejuízo, uma vez que os impediu de retornar ao serviço público naquele momento.

Argumentam, assim, ser aplicável o art. 37, §6º da Constituição Federal, que determina que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

O presente artigo tem como objetivo analisar, com fundamento na legislação, jurisprudência e doutrina sobre a matéria, a viabilidade de tal pretensão, e ao final, concluir pela impossibilidade de imputar responsabilidade ao Ente Público, em razão de não estarem presentes os elementos ensejadores da responsabilidade civil do Estado.

Ademais, objetiva-se analisar a atuação da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução em ações que tenham por objeto tais indenizações, destacando que os Tribunais Regionais Federais, bem

como o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento nos argumentos apresentados pelo órgão de representação judicial da União, têm firmado jurisprudência no sentido de ser inviável a pretensão dos administrados.

1 A ANISTIA DA LEI N.º 8.878/94.

A Lei n.º 8.878/94 concedeu anistia aos servidores e empregados de empresas estatais exonerados, despedidos ou dispensados no período compreendido entre 13 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, nas seguintes condições:

Art. 1º É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:

I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, ao servidor titular de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente à época da exoneração, demissão ou dispensa.

Para analisar os pedidos de reconhecimento de anistia, foi criada uma Comissão Especial de Anistia e Subcomissões Setoriais, nos termos do art. 5º da mencionada lei. E assim, os pedidos começaram a ser analisados no âmbito de Administração.

Ocorre que, em virtude de vários indícios de irregularidades, foi publicado o Decreto n.º 1.498/95, determinando o reexame das decisões já proferidas por uma Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia. Nesse sentido, foi a previsão do art. 1º do Decreto, *in verbis*:

Art. 1º. É constituída, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia, com a finalidade de:

I - Reexaminar as decisões que acolheram pedidos de anistia proferidas pelas Subcomissões Setoriais, assim como aquelas proferidas nos recursos interpostos perante a Comissão Especial, referidas no art. 5º da Lei n.º 8.878, de 11 de maio de 1994;

II - Apreciar os recursos pendentes de julgamento no âmbito da Comissão Especial a que alude o inciso anterior.

Posteriormente, foi constituída uma Comissão Interministerial para levar adiante o trabalho de revisão de decisões concessivas de anistia, nos termos do Decreto n.º 3.363/00. Em seguida, o Decreto n.º 5.115/04 criou a Comissão Interministerial – CEI, para rever as decisões tomadas pelas comissões revisoras previstas nos decretos anteriores.

Em razão do histórico narrado, a análise dos requerimentos de anistia restou prejudicada, e somente após a constituição da Comissão Interministerial – CEI os processos voltaram a ser analisados. Desde então, diversos servidores tiveram seu pleito julgado procedente, e retornaram ao serviço público.

Importante mencionar que a Comissão Interministerial analisa a existência de todos os requisitos necessários para que o servidor faça jus ao benefício legal. Trata-se de análise apurada, que demanda tempo, não se podendo falar que a mora da Administração ocasionou qualquer tipo de dano indenizável aos requerentes.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A noção de responsabilidade está atrelada ao fato de que alguém deve responder perante o ordenamento jurídico em razão de algum ato anterior que praticou. Tal responsabilidade pode ocorrer em três esferas distintas e independentes entre si: civil, penal e administrativa.¹

A responsabilidade civil é aquela que decorre da obrigação que um indivíduo tem de reparar o dano ou prejuízo que cause a outrem. Nos termos do Código Civil de 2002:

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 543 e 544.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Assim, todo aquele que causar dano a outrem deve responder por tal ato. Essa obrigação também se estende ao Estado de Direito, que deve observância à Constituição e às leis.

No decorrer da história, várias foram as teorias que tentaram explicar a responsabilidade civil do Estado. No século XIX, entendia-se que o Estado não podia ser responsabilizado pelos atos que seus agentes praticassem. Vigorava o entendimento de que o governante não errava.

No entanto, essa ideia foi substituída pela noção de Estado de Direito, segundo a qual deveriam ser atribuídos ao Estado os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas. Assim, surgiu a teoria da responsabilidade subjetiva, e posteriormente a teoria da culpa administrativa.

José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

A teoria foi consagrada pela clássica doutrina de PAUL DUEZ, segundo a qual o lesado não precisaria identificar o agente estatal causador do dano. Bastava-lhe comprovar o mau funcionamento do serviço público, mesmo que fosse impossível apontar o agente que o provocou. A doutrina, então, cognominou o fato como culpa anônima ou falta do serviço.

A falta do serviço podia consumir-se de três maneiras: a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço. Em qualquer dessas formas, a falta do serviço implicava o reconhecimento da existência de culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração. Por esse motivo, para que o lesado pudesse exercer o seu direito à reparação dos prejuízos, era necessário que comprovasse que o fato danoso se originava do mau funcionamento do serviço e que, em consequência, teria o Estado atuado culposamente. Cabia-lhe, ainda, o ônus de provar o elemento culpa.²

A teoria da culpa administrativa, entretanto, foi substituída pela teoria da responsabilidade objetiva, segundo a qual basta a comprovação do nexo de causalidade entre o fato e o dano para que seja imputada a

² CARVALHO FILHO, op. cit., p. 546.

responsabilidade ao Estado. Dispensa-se, portanto, a existência de dolo ou culpa.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no entendimento da doutrina majoritária, essa regra, ao dispor no artigo 37, §6º que:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Para configuração da responsabilidade civil do Estado, é necessária a presença de três elementos: a) dano material ou moral sofrido por alguém; b) ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado; c) nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão.³

A coexistência desses elementos é imprescindível para a imputação de responsabilidade. Assim, se algum desses elementos não estiver presente, não há que se falar em responsabilidade. Ademais, segundo preconiza a doutrina mais abalizada, em casos de omissão a responsabilidade civil do Estado é subjetiva, devendo-se comprovar a existência de dolo ou culpa.

3 AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM A REPARAÇÃO – ARGUMENTOS UTILIZADOS NA DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO

Nas diversas ações que tramitam na Justiça Federal sobre o tema, os órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União têm apresentado irrefutáveis argumentos contrários à pretensão indenizatória.

Primeiramente, destaca-se nas peças apresentadas em juízo que a anistia prevista na Lei nº 8.878, de 11/05/1994, em nenhum momento tornou obrigatório o retorno do anistiado de forma imediata e incondicional. Ao contrário, condicionou a readmissão do anistiado ao cargo ou emprego anteriormente ocupado à observância do disposto no art. 3º dessa lei, que é taxativo:

Art. 3. Observado o disposto nesta Lei e de acordo com as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração, o Poder Executivo deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente no período a que se refere o art. 1º.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 1223

Pela disposição acima transcrita, fica evidente que o simples deferimento da anistia não implicava, necessariamente, o retorno do servidor ao cargo ou emprego público anteriormente ocupado, uma vez que isso estava condicionado, pela Lei, às “necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração”. Caracteriza-se, assim, mera expectativa de direito.

Portanto, mesmo com os atos concessivos da anistia, nos termos da Lei nº 8.878/94, ainda assim não estaria a Administração obrigada a recebê-lo de volta, se não atendidos os requisitos de necessidade e disponibilidade orçamentária e financeira estabelecidos pela Lei.

Destarte, antes de qualquer decisão proferida pela Comissão Interministerial não havia se falar em direito dos servidores requerentes ao retorno ao serviço público, uma vez que a anistia ainda estava sendo apreciada.

Ademais, descabe falar em mora administrativa. O tempo dissipado até a efetivação do retorno ao emprego público não decorreu de mera omissão do administrador, mas sim da não verificação de todos os requisitos legais para o ato durante tal período. Não se pode imputar à Administração, destarte, a responsabilidade pela demora até a efetivação do retorno ao cargo anteriormente ocupado pelo Autor.

Não bastasse, a Lei nº 8.878/94 é expressa no tocante aos efeitos financeiros da anistia, quando os condiciona ao efetivo retorno do anistiado à atividade: *A anistia a que se refere esta lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.*⁴

Observe-se que a lei fala em retorno, e não reintegração. Os conceitos são totalmente distintos. Segundo o art. 28 da Lei nº 8.112/90:

Reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

Retorno, por sua vez, é a nova admissão, sem direito às vantagens ou indenização decorrentes do tempo em que o empregado esteve afastado.

Por outro lado, deve-se destacar que os empregados dispensados à época foram demitidos, tendo, inclusive, feito jus às verbas rescisórias pertinentes.

4 Art. 6º, Lei nº 8.878/94

Quanto à responsabilidade civil do Estado, destaca-se que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal, ao dispor que o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros, se aplica a possíveis danos em desfavor de terceiro, estranho à Administração, e não a agentes públicos com quem o Estado entretém relação jurídica, como seria o caso presente.

Neste sentido, leciona o doutrinador Sérgio Cavalieri Filho, *in verbis*:

A segunda conclusão a ser destacada está relacionada com o vocábulo terceiros, constante do texto em exame. ‘Terceiro’ indica alguém estranho à Administração Pública, alguém com o qual o Estado não tem vínculo jurídico preexistente. Logo, o § 6º do art. 37 da Constituição só se aplica à responsabilidade extracontratual do Estado. Não incide nos casos de responsabilidade contratual, porque aquele que contrata com o Estado não é terceiro; já mantém vínculo jurídico com a Administração, pelo quê, ocorrendo o inadimplemento estatal, a responsabilidade deverá ser apurada com base nas regras que regem o contrato administrativo.⁵

Além disso, mesmo que se entendesse que tal dispositivo se aplicaria aos casos de anistia, convém destacar que a doutrina mais abalizada, capitaneada por Celso Antônio Bandeira de Mello, sustenta que o referido § 6º do art. 37 da CF não impõe ao Estado a responsabilidade por danos decorrentes de sua omissão, se esta não decorreu de uma negligência, imprudência ou imperícia. A responsabilização por ação do Estado indubitavelmente é objetiva, seja o ato lesivo lícito ou ilícito. No entanto, se o dano decorreu de uma omissão, só será imputado ao Estado caso o mesmo tivesse o dever de agir e não agiu, ou agiu mal ou a destempo, ou seja, se decorreu de um comportamento ilícito do Estado. Nesse sentido:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele a Autora do dano. E, se não foi a Autora, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é, só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso,

5 CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 6. ed. Malheiros. 2005. p. 260

faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.⁶

Assim, mesmo que se admitisse a existência de responsabilidade da União nesses casos, esta, como visto acima, seria subjetiva, demandando demonstração de culpa ou dolo.

Ressalte-se que o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal é nesse sentido, conforme pode-se extrair do seguinte precedente jurisprudencial:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. CF., art. 37, § 6º.

I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes - a negligência, a imperícia ou a imprudência - não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.

II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.

III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso.

IV. - RE conhecido e provido.⁷

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. p. 818-819.

7 RE 382.054/RJ, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 01-10-2004.

No mesmo sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ATO OMISSIVO - MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO.

1. A responsabilidade civil que se imputa ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-lhe o dever de indenizar se se verificar dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto.
2. Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior ou decorrer de culpa da vítima.
3. Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes dos adeptos da responsabilidade objetiva e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva, prevalece na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto.
4. Falta no dever de vigilância em hospital psiquiátrico, com fuga e suicídio posterior do paciente.
5. Incidência de indenização por danos morais.
7. Recurso especial provido.⁸

O fato é que não existe em tais casos culpa ou dolo para caracterizar a responsabilidade da Administração por eventual omissão.

Cumpra ainda ressaltar que os servidores que apresentam tais ações perante o Poder Judiciário não comprovam ter permanecido em inatividade no período que medeia sua demissão e o retorno ao serviço público, presumindo-se, na falta de tal prova e considerando o tempo transcorrido, que exerceu atividade econômica no período.

Dessa forma, o acolhimento da pretensão ensejaria verdadeiro enriquecimento sem causa desses cidadãos, podendo ainda, dependendo da atividade que eventualmente tenha exercido no período, representar,

8 REsp 602.102/RS, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 21.02.2005.

por via transversa, violação da proibição de cumulação de cargos ou empregos públicos (art. 37, XVI e XVII, da CRFB).

Ainda, especificamente quanto aos danos morais, percebe-se que não se verificam na hipótese também por outras razões. A apontada demora na readmissão dos servidores constitui mero aborrecimento, insuscetível de caracterizar um dano moral.

De fato, é pacífica a jurisprudência de que mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral. Verifica-se um efetivo abalo moral quando a pessoa sofre um ataque à sua dignidade pessoal, fato não verificado com o simples transcurso do tempo necessário ao implemento de todas as condições exigidas para a readmissão dos anistiados.

Por essa razão, não há se falar em indenização por danos contra a União.

4 JURISPRUDÊNCIA ATUAL SOBRE A MATÉRIA

Muito embora ainda não exista precedente firmado sob a sistemática dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu em diversos julgados que a pretensão dos anistiados não merece prosperar. Nesse sentido, confira-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO DURANTE O GOVERNO COLLOR. ANISTIAPELALEIN.8.878/1994.INEXISTÊNCIADE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INDENIZAÇÃO POR DANOSMORAIS E MATERIAIS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 83/STJ.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o provimento jurisdicional é dado na medida da pretensão deduzida.
2. O art. 6º da Lei n. 8.878/1994 dispõe que a readmissão aos cargos ou empregos públicos somente gerará efeitos a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo
3. Nos termos da jurisprudência do STJ, não é devida qualquer espécie de pagamento retroativo aos servidores de que trata a Lei n. 8.878/94, mas somente a partir do seu efetivo retorno à atividade, razão pela qual não há falar em indenização por danos materiais e

morais pela mora na readmissão. Aplicação da Súmula 83/STJ. Agravo regimental improvido.⁹

Da mesma forma vem se firmando a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais. No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, embora ainda não exista consenso, já existem precedentes acolhendo os argumentos trazidos pela Advocacia-Geral da União, reconhecendo a impossibilidade de imputação de responsabilidade civil em tais casos. Nesse sentido:

DIREITO PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ANISTIA DA LEI N. 8.878/94. SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO. MENOS DE CINCO ANOS DE ATIVIDADE. READMISSÃO. MERA LIBERALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO OU DE INTERESSE LEGÍTIMO. DEMORA NO RESPECTIVO PROCESSO. DIREITO A INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA.

1. O apelante relata que, admitido no serviço em 09/07/1986, fora demitido de forma arbitrária e inconstitucional em 30/09/1990, com posterior anulação do referido ato pela Subcomissão Setorial de Anistia (Lei n. 8.87/1994), tendo seu retorno sido adiado para 10/02/2009 em virtude do Decreto n. 1.499/1995, motivo pelo qual requer pagamento de indenização por danos materiais e morais.

2. Não há prescrição (quinquenal) porque a mora administrativa, em razão da qual se pede indenização, perdurou até a reintegração no serviço, em 10/02/2009, tendo a ação sido protocolada em 28/06/2010.

3. O apelante não se submeteu a concurso público, nem possuía, pois, o mínimo de cinco (5) anos de trabalho, que poderia dar ensejo a aplicação retroativa do art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Sua admissão ao serviço público era inválida e ainda não havia transcorrido o tempo mínimo que, salvo comprovada má-fé, impede anulação do ato de que decorra efeitos favoráveis ao particular.

4. Desse modo, descaracterizado fica o poder-dever da administração de anular o ato de demissão, em face da Lei n. 8.878/94, uma vez que

9 AgRg no Resp 1443412/PE, 2ª Turma, publicado no DJe em 22/05/2014. No mesmo sentido: AgRg no REsp 1362325/PE, AgRg no Resp 1267939/PR, Resp 1369957/PE, AgRg no Resp 1345496

no momento da demissão já havia, em sentido oposto, o poder-dever de anular a admissão, sem concurso, ao serviço público.

5. Poder-se-ia alegar que a aplicação da Súmula 473-STF não dispensa o devido processo legal, de modo que a demissão do autor teria sido de qualquer modo ilegal, uma vez que desprovida desse requisito. Acontece que a desatenção ao devido processo legal não justificaria reintegração de servidor admitido sem concurso, mas apenas indenização específica pela omissão em si mesma, no caso, suscetível de reivindicação perante a justiça trabalhista, direito esse prescrito dois anos após a demissão.

6. Em resumo, a “anistia” da Lei n. 8.878/94 não poderia criar o poder-dever da Administração de reintegrar ex-servidor que fora admitido sem concurso público e ainda não possuía, no momento da demissão, cinco anos de atividade. Sua reintegração foi, pois, uma mera liberalidade.

7. Se não havia direito subjetivo ou interesse legítimo à reintegração, muito menos há direito a indenização pela demora na decisão do respectivo processo.

8. Apelação parcialmente provida para, afastada a prescrição declarada na sentença - e aplicado o art. 515, § 3º, do CPC -, julgar improcedente o pedido.¹⁰

Os demais Tribunais Regionais também já possuem precedentes reconhecendo a inexistência de responsabilidade civil da União em tais casos. Acolhendo os argumentos lançados pelo órgão de representação judicial da União, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região destacou que não há dano moral, pois

a medida não atingiu apenas a Autora, mas uma centena de funcionários, sendo claro o propósito de redução de quadro de pessoal em atendimento às diretrizes do Governo Federal. A demissão em razão de contenção de gastos resultante de política governamental implantada no País não caracteriza dano moral, de

10 Apelação Cível n.º 0032148-35.2010.4.01.3400, 5ª Turma, publicado no e-DJF1 em 12/08/2013. No mesmo sentido: Apelação Cível n.º 2006.30.00.000629-7, 3ª Turma Suplementar, publicado no e-DJF1 em 17/10/2012, Apelação Cível n.º 2004.38.00.043047-0, 3ª Turma Suplementar, publicado no e-DJF1 em 31/05/2012, Apelação Cível n.º 1998.34.00.017586, publicado no DJ de 04.12.2006, p. 6.

maneira a causar dor insuperável e abalar a esfera íntima dos seus destinatários. A responsabilidade civil da Administração Pública, a princípio, de acordo com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, é objetiva. Entretanto, a responsabilidade por omissão estatal assenta-se no binômio ‘falta do serviço - culpada Administração’. Em tais hipóteses, o dever de indenizar surge quando o Estado devia e podia agir, mas foi omissivo, e, dessa omissão, tenha resultado dano a terceiro. De fato, não se pode dizer que o Estado é o autor do dano [...]”¹¹

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por sua vez, em recente precedente, destacou que

[...] O pedido de indenização por danos materiais, correspondente aos salários que a autora deixou de receber desde a suspensão do seu processo de anistia até sua readmissão, e de danos morais, não merece provimento. Primeiro, porque os decretos que determinaram a revisão das anistias concedidas decorrem do poder/dever da Administração Pública de rever os seus próprios atos, de acordo com a oportunidade e conveniência, ou anulá-los, quando eivados de vícios. Segundo, porque o art. 6º da Lei nº 8.878/94 vedou expressamente a atribuição de efeito remuneratório retroativo. Terceiro, porque o reconhecimento da condição de anistiado não gerava por si só o direito à readmissão imediata, devendo ser verificadas as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração, conforme previsto no art. 3º da mencionada lei [...].¹²

Da mesma forma já entendeu o Tribunal Regional Federal da 3ª Região que, ao julgar a Apelação/Reexame Necessário nº 00126498820124036100 assim se manifestou:

ADMINISTRATIVO - SERVIDORES PÚBLICOS DEMITIDOS NO GOVERNO COLLOR - ANISTIA CONCEDIDA PELA LEI 8.878 /94 - INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. DEMORA NA APRECIACÃO DO PROCESSO. DESCABIMENTO. Nos termos da legislação aplicada aos processos de anistia de ex-servidores demitidos no Governo ‘Collor’, inexistente direito à percepção de valores retroativos a qualquer título em razão do desligamento. A Lei 8.878/94 prevê a readmissão do servidor,

11 Apelação Cível nº 201251010408290, publicado no e-DJF2R em 09/12/2013.

12 Agravo na Apelação Cível nº 20098300006694401, publicado em 31/10/2013.

faculdade que se insere no poder discricionário da Administração e cujos efeitos operam ex nunc. Os efeitos da anistia não retroagem, sequer tornam nulos ou desconstituem atos administrativos pretéritos. O art. 3.º da Lei n.º 8.878/94 não estabeleceu qualquer prazo para que a Administração Pública readmitisse os trabalhadores anistiados, ficando o retorno dos servidores ou empregados a critério da Administração, de acordo com suas necessidades orçamentárias e financeiras. Inserindo-se a readmissão dos servidores no âmbito discricionário da Administração não que se falar em direito à indenização pela demora na decisão do respectivo processo. Remessa oficial e apelação da União a que se dá provimento, para julgar improcedentes os pedidos da autora.

Verifica-se, assim, que os Tribunais Pátrios vêm acolhendo os argumentos apresentados pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União, no sentido de que o simples reconhecimento da condição de anistiado não geraria, por si só, o direito à imediata readmissão, porque condicionado à verificação das necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração.

5 CONCLUSÃO

Por tudo quanto foi exposto, conclui-se inexistirem elementos para configuração da responsabilidade civil do Estado em razão do lapso temporal transcorrido para readmissão de servidores beneficiados pela anistia prevista na Lei n.º 8.878/94.

Não há dano material a ser indenizado, pois a Lei n.º 8.878/94 é expressa ao determinar que os efeitos financeiros somente seriam gerados após o retorno à atividade, sendo vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo. Ademais, não há comprovação de que tais servidores não exerceram qualquer tipo de atividade remunerada durante o período em que o processo administrativo foi analisado.

Também não há que se falar em dano moral, porquanto prevalece nos Tribunais brasileiros o entendimento de que meros dissabores e aborrecimentos não configuram dano moral a ser indenizado.

A atuação dos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União tem-se mostrado importante para impedir que os recursos públicos sejam onerados com indenizações descabidas. O Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais, em precedentes recentes, acolheram a tese defendida pela representação judicial da União, julgando improcedentes tais pleitos.

É certo que eventuais injustiças ou arbitrariedades cometidas pela Administração devem ser revistas. No entanto, não há razão para que indenizações descabidas sejam pagas com dinheiro público, devendo a Advocacia-Geral da União adotar todas as medidas cabíveis para evitar a procedência de tais ações.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 6. ed. Malheiros Editores. 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* 13. ed.

Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Disponível em: <www.trf1.jus.br>.

Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Disponível em: <www.trf2.jus.br>.

Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Disponível em: <www.trf5.jus.br>.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <www.stj.jus.br>.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

