

## MANDADO DE INJUNÇÃO — MORA LEGISLATIVA — AÇÃO DE REPARAÇÃO

*Com a persistência do estado de mora do Congresso Nacional, que, não obstante cientificado pelo STF, deixou de adimplir a obrigação de legislar que lhe foi imposta pelo art. 8º, § 3º, do ADCT/88, reconhece-se, desde logo, aos beneficiários dessa norma transitória a possibilidade de ajuizarem, como fundamento no direito comum, a pertinente ação de reparação econômica.*

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Injunção n. 384

*Impetrantes:* Eurico Campelo de Assis e outro

*Impetrado:* Presidente do Congresso Nacional

*Relator:* Sr. Ministro CELSO DE MELLO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente, em parte, o pedido.

Brasília, 05 de agosto de 1993.

Octávio Gallotti, Presidente; Celso de Melo, Relator para o acórdão.

## RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Carlos Velloso:* Trata-se de mandado de injunção ajuizado por Eurilo Campelo de Assis e outros, militares da Aeronáutica atingidos pela legislação excepcional do regime militar e beneficiado pela anistia, bem como viúvas de militares em idêntica situação, contra ato omissivo do Congresso Nacional, que impede que os requerentes se beneficiem da reparação de natureza econômica prevista no art. 8º, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Alegam os requerentes que ingressaram na Força Aérea Brasileira mediante concurso público, fizeram o curso de formação de militares da ativa e tinham excelente comportamento, quando, juntamente com muitos outros colegas, foram excluídos da FAB, com base nos Atos Institucionais baixados pelos Governos militares. Possuíam a habilitação prevista na Portaria nº 869-A-GM5, de 29.08.63, que foi revogada pela de nº S-50GMS, de 19.06.66, ficando impedidos de continuar exercendo suas atividades profissionais, na aviação civil, por lhes terem sido negadas as licenças a que tinham direito.

Acrescentam os requerentes que, à vista do disposto no art. 8º, § 3º, do ADCT, o Senado Federal aprovou o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.592, de 1989. O Senhor Presidente do Congresso Nacional, no entanto, “malgrado o texto constitucional fixar o prazo de doze meses após a sua promulgação para reparação de natureza econômica aos cidadãos que específica, além de já aprovado pelo Senado Federal, deixou de incluir na pauta de votação

daquela casa legislativa, em 20 de novembro de 1991, o referido Substitutivo...”

Pedem, por fim, os requerentes:

“a) que esta Corte de Justiça formule a “norma reguladora” que falta, e aplique-a ao caso concreto, assegurando, assim, nos estritos limites desta, o exercício do direito dos impetrantes, ou

b) que esta Corte de Justiça declare a existência da falta de norma reguladora ao exercício do direito dos impetrantes e dê ciência dela à impetrada para editar a “norma reguladora”, em trinta dias, sob pena de não o fazer esta Corte de Justiça determinar o exercício do direito dos impetrantes.”

O Senhor Presidente do Congresso Nacional prestou informações (fls. 105/106), esclarecendo que, sobre a matéria questionada nestes autos, existem vários projetos em tramitação no Congresso Nacional, conforme relação que apresenta.

Atualmente, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.592/89 e todos os seus apensados encontram-se na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, com parecer favorável do relator. Se aprovada a matéria na Câmara dos Deputados, na forma do substitutivo apresentado, este retornará ao Senado. Observa que se trata “de competência da Câmara dos Deputados aprová-lo ou não. Não diz respeito a tramitação conjunta, do Congresso Nacional, e sim separada, da Câmara e do Senado”. Conclui que, dessa maneira, “não houve omissão por parte do Presidente do Congresso em não incluir a votação do Substitutivo em apreço na pauta de trabalhos do Congresso Nacional do dia 20.11.91, vez que se trata de competência da Câmara dos Deputados”.

Pelo parecer da ilustre Subprocuradora-Geral Odília Ferreira da Luz Oliveira, a Procuradoria-Geral da República, esclarecendo que o caso de que tratam estes autos é “igual ao que já foi julgado por este Tribunal, nos autos nº 283, também em mandado de injunção...”, opina no sentido de que a decisão deva “ser idêntica, pois a situação fática e jurídica é a mesma — militares da Aeronáutica expulsos ou demitidos dos quadros da Força Aérea Brasileira (ou reformados) e posteriormente im-

pedidos de exercer a profissão de piloto na vida civil”. Observa, ainda o parecer “que não se justifica a concessão de novo prazo de 45 dias para o Congresso Nacional votar a lei que regula a reparação em causa, acrescido de 15 dias para a sanção presidencial”, porque, por se tratar “de uma única e mesma lei, dever-se-á aguardar tão-somente o restante do prazo deferido no mandado de injunção nº 283, para que os impetrantes possam pleitear em juízo a indenização devida, com base na legislação comum, sem prejuízo do ressarcimento nos termos em que vier a ser regulado pela futura lei, sem mais benéficos”.

É o relatório.

### VOTO

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. AVIADORES. ADCT, art. 8º, § 3º.

I. — Fixação da norma que viabilizará o direito concedido pelo art. 8º, § 3º, do ADCT à CF/88.

II. — Fixada a norma, os impetrantes, em Juízo, comprovarão, se necessário, os fatos que, associados à norma, farão surgir o direito pleiteado.

III. — Mandado de Injunção julgado procedente.”

*O Sr. Ministro Carlos Velloso (Relator):* — Esta Corte já apreciou e julgou dois casos iguais: os Mandados de Injunção nºs 283-DF, Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, e 284-DF, Relator originário o Sr. Ministro Marco Aurélio e Relator para o acórdão o Sr. Ministro Celso de Mello.

No primeiro, MI 283-DF, Relator o Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, decidiu a Corte:

“EMENTA: Mandado de Injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito à reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8º, § 3º, ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos.

1. O STF admite — não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107-QO) — que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contém o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (cf. Mandados de Injunção 168, 107 e 232).

2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8º, § 3º — “Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição” — vencido o prazo nela previsto, legitima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada.

3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado é a entidade estatal à qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, é dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito.

4. Premissas, de que resulta, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para:

a) declarar em mora o legislador com relação à ordem de legislar contida no art. 8º, § 3º ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e à Presidência da República;

b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada;

c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União,

pela via processual adequada, sentença líquida de condenação à reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem;

d) declarar que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável”.

No segundo, MI 284-DF, Relator p/o acórdão o Sr. Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal decidiu:

“EMENTA — Mandado de Injunção natureza jurídica — Função processual — ADCT, art. 8º, § 3º (Portarias reservadas do Ministério da Aeronáutica) — A questão do sigilo — mora inconstitucional do poder legislativo — exclusão da União Federal da Relação Processual — ilegitimidade passiva *ad causam* — *writ* deferido.

— O caráter essencialmente mandamental da ação injuncional — consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — impõe que se defina, como passivamente legitimado *ad causam*, na relação processual instaurada, o órgão público inadimplente, em situação de inércia inconstitucional, ao qual é imputável a omissão causalmente inviabilizadora do exercício de direito, liberdade e prerrogativa de índole constitucional.

No caso, *ex vi* do § 3º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a inatividade inconstitucional é somente atribuível ao Congresso Nacional, a cuja iniciativa se reservou, com exclusividade, o poder de instaurar o processo legislativo reclamado pela norma constitucional transitória.

— Alguns dos muitos abusos cometidos pelo regime de exceção instituído no Brasil em 1964 traduziram-se, dentre os vários atos de arbítrio puro que o caracterizaram, na concepção e formulação teórica de um sistema claramente inconveniente com a prática das liberdades públicas. Esse sistema, fortemente estimulado pelo “perigoso fascínio do absoluto” (Pe. JOSEPH COMBLIN, “A Ideologia da Segurança Nacional — O Poder Militar na América Latina”, p. 225, 3º ed., 1980, trad. de A. Veiga Fialho, Civilização Brasileira), ao privilegiar e cultivar o sigilo, transformando-o

em “praxis” governamental institucionalizada, frontalmente ofendeu o princípio democrático, pois, consoante adverte Norberto Bobbio, em lição magistral sobre o tema (“O Futuro da Democracia”, 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

O novo estatuto político brasileiro — que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta — consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO, como “um modelo ideal do governo público em público”.

— O novo *writ* constitucional, consagrado pelo art. 5º, LXXI, da Carta Federal, não se destina a constituir direito novo, nem a ensinar ao Poder Judiciário o anômalo desempenho de funções normativas que lhe são institucionalmente estranhas. O mandado de injunção não é o sucedâneo constitucional das funções político-jurídicas atribuídas aos órgãos estatais inadimplentes. A própria excepcionalidade desse novo instrumento jurídico *impõe* ao Judiciário o dever de estrita observância do princípio constitucional da divisão funcional do Poder.

Reconhecido o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional — único destinatário do comando para satisfazer, no caso, a prestação legislativa reclamada — e considerando que, embora previamente cientificado no Mandado de Injunção nº 283, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, absteve-se de adimplir a obrigação que lhe foi constitucionalmente imposta, torna-se *prescindível* nova comunicação à instituição parlamentar, assegurando-se aos impetrantes, *desde logo*, a possibilidade de ajuizarem, *imediatamente*, nos termos do direito comum ou ordinário, a

ação de reparação de natureza econômica instituída em seu favor pelo preceito transitório.”

Neste último, MI 284-DF, proferi o seguinte voto:

“Senhor Presidente, no Mandado de Injunção nº 283-DF, de que foi relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence — caso semelhante a este — proferi voto em que concluí no sentido de “assegurar ao impetrante um segundo processo, no qual ele, tendo em seu favor a norma que fixei para o seu caso, pedirá o cumprimento desta, ou a efetivação desta, processo no qual serão citadas a União Federal e a Previdência Social.”

Naquela ação, havia, também, pedido de aposentadoria especial. Daí a razão por que recomendava a citação da Previdência Social, que deveria pagar a mencionada aposentadoria.

Aqui, não se pede aposentadoria especial.

Naquela oportunidade, Senhor Presidente, fixei a norma para o caso concreto, vale dizer, a norma que tornaria viável o exercício do direito concedido pelo § 3º do art. 8º do ADCT — direito já concedido, evidentemente, pela Constituição, senão não seria caso de mandado de injunção.

É este o voto que proferi por ocasião do julgamento do citado MI 283-DF:

“Senhor Presidente, a Corte conhece a minha posição de dissidente. Hoje, até, não divirjo tanto, vale dizer, não divirjo tanto da decisão que parece que será tomada, porque ela constitui um avanço, que aplaudo e que, de uma certa forma, aproxima-se da posição que temos sustentado, nesta Corte, o Sr. Ministro Marco Aurélio e eu.

Devo dar, Senhor Presidente, as razões por que divirjo, não obstante essas razões já serem conhecidas do Tribunal. A divergência, entretanto, deve ficar documentada nos autos. É por isso que peço a paciência dos meus eminentes colegas para, com todo o respeito, ler o voto que proferi por ocasião do julgamento do MI nº 232-RJ. Assim o mencionado voto:

“Peço vênia ao Sr. Ministro Moreira Alves para divergir do seu douto entendimento.

Poderia reportar-me a voto já proferido, neste Plenário. Acho, entretanto, que devo registrar algumas considerações que justifi-

cam o meu ponto de vista, que sei que é divergente da maioria. Em homenagem mesmo a essa maioria, devo dar as razões do meu entendimento.

Peço a paciência do Tribunal para, resumidamente, dizer que o mandado de injunção tem caráter substantivo. Por isso, fará ele as vezes de norma infraconstitucional ausente e integrará o direito ineficaz, ineficaz em razão da ausência da norma regulamentadora, à ordem jurídica. Em trabalho que produzi a respeito do tema, escrevi:

“Registre-se que o mandado de injunção tem caráter substancial, ao contrário do mandado de segurança, que é mais instrumento processual de realização de direito líquido e certo, isto é, direito subjetivo, direito subjetivo que decorre de uma relação fático-jurídica, fato-direito objetivo, em que os fatos devem estar comprovados de plano. O mandado de injunção, por ter caráter substantivo, faz as vezes da norma infraconstitucional ausente e integra o direito ineficaz, em razão da ausência dessa forma infraconstitucional, à ordem jurídica, assim na linha da lição de Celso Barbi, no sentido de que o juiz cria “para o caso concreto do autor da demanda uma norma especial”, ou adotada “uma medida capaz de proteger o direito reclamado”. Acrescenta o mestre mineiro: “essa solução está de acordo com a função tradicional da sentença, que é resolver o caso concreto levado ao Poder Judiciário, mas limitando a eficácia apenas a esse caso, sem pretender usurpar funções próprias de outros poderes”. (“As Novas Garantias Constitucionais”, RDA, 177/14, 24).

Sei que esta eg. Corte tem entendido que com o mandado de injunção obtém-se o mesmo que se obtém através da ação direta de inconstitucionalidade. Vale dizer, procedente a ação do mandado de injunção, simplesmente dá-se ciência ao órgão incumbido de elaborar a norma regulamentadora de que está ele omissa. Divirjo, *data venia*, desse entendimento, entendimento que esvazia, por completo, a nova garantia constitucional.

A diferença entre mandado de injunção e ação de inconstitucionalidade por omissão, lembrei no trabalho que escrevi a respeito e que está linhas atrás mencionado, está justa-

mente nisto: na ação de inconstitucionalidade por omissão, que se inscreve no contencioso jurisdicional genérico, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a matéria é versada apenas em abstrato e, declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias (C.F., art. 103, § 2º). No mandado de injunção, reconhecendo o juiz ou tribunal, em concreto, que o direito que a Constituição concede é ineficaz ou inviável, em razão da ausência de norma infraconstitucional, fará ele, juiz ou tribunal, por força do próprio mandado de injunção, a integração do direito à ordem jurídica, assim tornando-o eficaz e exercitável (C.F., art. 5º, LXXI).

O inc. LXXI do art. 5º parece-me claro quando estabelece que a concessão do mandado de injunção importa viabilizar o exercício de direito e liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A disposição inscrita, a seu turno, no § 2º do art. 103 é noutro sentido: a procedência da ação para tornar efetiva norma constitucional resulta, simplesmente, no dar ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

A diferença se explica: é que a ação direta de inconstitucionalidade tem por escopo a defesa da ordem jurídica; já o mandado de injunção tem por finalidade proteger direito subjetivo constitucional, direito individual ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A ordem jurídica, objeto da ação direta, tem caráter abstrato; a defesa de direito individual, entretanto, faz-se em concreto. E se o constituinte simplesmente estabeleceu, no art. 103, § 2º, que, declarada a inconstitucionalidade por omissão seria apenas dada ciência ao órgão competente, assim procedeu porque criou ele, na mesma carta, o instituto do mandado de injunção, que, em concreto, preencheria o vazio que resulta da decisão despida de sanção, que é a decisão proferida na ação direta (C.F., art. 103, § 2º). O que acontece é que o mandado de injunção

complementa e completa a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Com tais considerações, peço licença ao eminente Ministro Relator para divergir do seu douto voto e, em divergindo, estabeleço, de pronto, como entendo que quer a Constituição que eu o faça, a norma viabilizadora do direito, em concreto, tal como fez o Sr. Ministro Marco Aurélio, adoto, como requisitos a serem observados, os que se inscrevem no art. 14 do Código Tributário Nacional para obtenção da imunidade referente a imposto.

Sr. Presidente, sempre com a vênia devida e com o maior respeito ao pensamento da maioria, acompanho o voto do Sr. Ministro Marco Aurélio."

Também aqui, Senhor Presidente, devo fixar a norma que, em concreto, tornará viável o exercício do direito concedido pelo § 3º do art. 8º do ADCT à CF/88. Faço-o, Senhor Presidente inspirando-me no projeto de lei, que, com o propósito de regulamentar a norma constitucional, está em andamento no Congresso Nacional: "Será pago ao impetrante o maior salário pago a piloto na aviação comercial brasileira, salário esse que será informado pelo sindicato da categoria, multiplicado pelo número de meses em que o impetrante ficou impedido de exercer a sua função de aviador, fazendo jus o impetrante, ademais, a habilitar-se à aposentadoria especial paga pela União por intermédio da Previdência Social, vedada a acumulação de aposentadorias".

É pedida, também, indenização por danos morais. Entendo que esse tipo de indenização não está previsto no § 3º do art. 8º do ADCT à CF/88. Ela poderá ser buscada, entretanto, mediante ação autônoma e com base nos princípios da responsabilidade civil. No ponto, pois, julgo improcedente a ação.

Senhor Presidente, defiro, em parte, o mandado de injunção, determinando a expedição de notificação à União Federal e à Previdência Social, para a concessão dos benefícios nos termos acima expostos. A notificação conterà, portanto, uma obrigação de fazer."

Retifiquei, em parte, a conclusão do voto acima transcrito. Disse eu, então:

"Sr. presidente, o meu voto foi proferido na

suposição de que estavam citadas para a ação as pessoas que devem suportar os efeitos da sentença. Todavia, verificou-se, depois, que essas citações inexistiam. Propus, então, que o julgamento fosse convertido em diligência, a fim de que as citações se fizessem. Fiquei, entretanto, vencido, e as citações não foram feitas.

Destarte, Sr. Presidente, devo retificar, parcialmente, o meu voto.

Gostaria de deixar claro que mantenho o meu voto, no fundamental. Ao que apreendi, o Tribunal, inobstante não ter sido citada a União Federal, assegurou ao impetrante o direito inscrito no § 3º do art. 8º do ADCT à CF/88. E que a citação seria feita num segundo processo, um segundo processo que seria instaurado pelo impetrante contra a União Federal e, se não me engano, contra, também, a Previdência Social.

A retificação, pois, do meu voto, retificação que ocorrerá na sua conclusão, ficará na linha do decidido pelo Tribunal.

No meu voto, concluí determinando a expedição de notificação contra a União Federal e a Previdência Social, para que esta, observada a norma que, para o caso concreto fixei, concedessem ao impetrante o benefício (reparação econômica e aposentadoria). Retificando, no ponto, o meu voto, deixo de determinar a expedição da notificação contenedora de uma obrigação de fazer, para assegurar ao impetrante um segundo processo, no qual ele, tendo em seu favor a norma que fixei para o seu caso, pedirá o cumprimento desta, ou a efetivação desta, processo no qual serão citadas a União Federal e Previdência Social.

Esta é a retificação parcial que faço no meu voto, Senhor Presidente.

Reporto-me, Senhor Presidente, ao voto que proferi no citado MI 283-DF. Esclareço que a norma que fixo, para o caso ora sob exame, está na linha do voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, Relator. No MI nº 283-DF, o salário que fixei para o fim de ser pago, seria o maior salário pago a piloto da aviação comercial brasileira. Aqui, foi pedido o salário pago a piloto de Boeing 737, 737 puro e simples. O Sr. Ministro Relator acolheu o pedido. Fico, repito, no ponto, com o Sr. Ministro Relator.

Aqui, também, não há falar em aposentadoria especial, que não foi pedida.

Senhor Presidente, o que a Constituição quer, com a norma do § 3º do art. 8º do ADCT, é reparar, economicamente, o que os prepostos da União fizeram: impediram o exercício de um direito e de um dever, que é o trabalho.

Com essas breves considerações, adiro, em toda linha, ao voto do Sr. Ministro Relator.”

Também aqui, fixo a norma para o caso concreto, a norma que viabilizará o exercício do direito concedido pelo § 3º do art. 8º do ADCT à CF/88: aos impetrantes será pago o salário de piloto de Boeing 737, multiplicado pelo número de meses em que os impetrantes ficaram impedidos de trabalhar. Com a norma que ora é formulada, os impetrantes pedirão, em Juízo, o seu cumprimento, em processo no qual a União Federal deverá ser citada. Nesse processo, serão comprovados, se necessário, os fatos que, associados à norma, farão surgir o direito pleiteado.

Nestes termos, julgo procedente a ação.

## VOTO

*O Senhor Ministro Ilmar Galvão* — Sr. Presidente, acompanho o eminente relator, mas tão-somente quanto à procedência do mandado de segurança, para o fim de estabelecer-se, de pronto, a norma para o caso concreto, divergindo, entretanto, quanto a esta, já que, nos termos do voto que proferi do precedente citado, estabeleço, para critério de cálculo da indenização, o valor correspondente aos vencimentos que o impetrante deixou de receber durante o período em que foi afastado de seu posto.

Para tanto, julgo procedente, em parte, o mandado de injunção.

## VOTO

*O Senhor Ministro Marco Aurélio* — Senhor Presidente, defrontamo-nos com outro caso em que se busca a prevalência da anistia com efeitos pecuniários pretéritos. O pedido formulado lastreia-se no § 3º do artigo 8º do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e este dispositivo é categórico:

“Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n° S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n° S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.”

Passados mais de quarenta e oito meses da promulgação da Constituição, não veio à baila a lei de que cogita o referido § 3°. Ora, se não veio e se o direito foi assegurado constitucionalmente, muito embora dependente de regulamentação, cabe acolher o pedido formulado pelo Impetrante. Cabe julgar o mandado de injunção, emprestando-se ao instituto o alcance previsto na própria Carta:

“Art. 5° ...

LXXI — conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.”

Pela nomenclatura, estamos diante de uma ação classificada, por Pontes de Miranda, como mandamental e não uma ação simplesmente declaratória, para certificar-se a omissão do Congresso Nacional quanto à lei indispensável ao exercício do direito.

Senhor Presidente, continuo convencido, a mais não poder, de que não se há de relegar o mandado de injunção a um segundo plano — que eu diria no âmbito da inocuidade, no âmbito da nenhuma valia — como se o legislador constituinte de 1988 tivesse querido introduzir no cenário jurídico uma ação ineficaz quanto ao objetivo; quisesse colar a essa ação contornos de verdadeira ação de inconstitucionalidade por omissão, com a incongruência no tocante aos legitimados para propô-las.

Acompanho, Senhor Presidente, o Ministro Carlos Velloso, acolhendo o que ora pleiteado, nos termos do voto que acabou de pronunciar. Creio que a reparação, em se tratando de anistia, deve ser a mais ampla possível, e se em

virtude dos atos, ou do ato de exceção, o Impetrante, à época militar, foi impossibilitado até mesmo de exercer, na área civil, a profissão para a qual estava habilitado, não podemos cogitar, aqui, da remuneração pertinente à pilotagem de um “teco-teco”. A presunção é de que evoluiria no campo profissional, entrando na era das aeronaves modernas.

## VOTO

*Senhor Ministro Celso de Mello* — Alguns dos muitos abusos cometidos pelo regime de exceção instituído no Brasil em 1964 traduziram-se, dentre os vários atos de arbítrio puro que o caracterizaram, na concepção e formulação teórica de um sistema claramente inconvincente com a prática das liberdades públicas. Esse sistema, fortemente estimulado pelo “perigoso fascínio do absoluto” (Pe. Joseph Comblin, “A Ideologia da Segurança Nacional — O Poder militar na América Latina”, p. 225, 3ª ed., 1980, trad. de A. Veiga Fialho, Civilização Brasileira), ao privilegiar e cultivar o sigilo, transformando-o em “*praxis*” governamental institucionalizada, frontalmente ofendeu o princípio democrático, pois, consoante adverte Norberto Bobbio, em lição magistral sobre o tema (“O Futuro da Democracia”, 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

Com a violenta ruptura da ordem jurídica consagrada na Constituição de 1946, os novos curadores do regime vieram a forjar, em momento posterior, o sistema de atos estatais reservados, como os decretos reservados (art. 31 do Decreto n° 79.099/77) e as portarias reservadas — estas mencionadas no § 3° do art. 8° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias —, numa inqualificável subversão dos princípios estruturadores da gestão democrática e republicana do poder estatal, que impõe, aos que o exercem, a plena submissão às exigências indisponíveis da publicidade.

A exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho do Estado tra-

duz um princípio essencial, a que a nova ordem jurídico-constitucional não permaneceu indiferente.

O novo estatuto político brasileiro — que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta — consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO (op. cit., p. 86), como “*um modelo ideal do governo público em público*”.

A Assembléia Nacional Constituinte, em momento de feliz inspiração, repudiou o compromisso do Estado com o sigilo, que fora tão fortemente realçado sob a égide do regime político anterior, no desempenho de sua prática governamental. Ao dessacralizar o segredo, a Assembléia Constituinte restaurou um velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, como fator, até mesmo, de legitimação de suas decisões e de seus atos.

A norma inscrita no art. 8º, § 3º, do ADCT — “*Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica n.º S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n.º S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser a lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de dose meses a contar da promulgação da Constituição*” — é bem um efeito consequencial e necessário dessa nova postura do Estado nas suas relações com as pessoas e o organismo social.

Essa regra de índole constitucional, em preceito de caráter benéfico instituído em favor dos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência de determinadas portarias reservadas do Ministério da Aeronáutica,

criou direito público subjetivo, oponível à União Federal, que deverá prestar-lhe reparação de natureza econômica.

A questão das Portarias Reservadas, Sr. Presidente, que foram expedidas pelo Ministério da Aeronáutica no período da *ditadura militar*, não constitui tema novo nesta Corte.

Com efeito, em pelo menos dois precedentes — MI 283-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MI 284, Rel. para o acórdão Min. CELSO DE MELLO — o Supremo Tribunal Federal *deferiu* mandado de injunção para reconhecer aos interessados o exercício do direito contemplado no art. 8º, § 3º, do ADCT/88.

O Plenário desta Corte, ao apreciar a pretensão ora renovada nesta sede injuncional, reconheceu o estado de inércia do Congresso Nacional, e, em consequência, assinou-lhe o prazo de 45 dias para que adimplisse a obrigação que lhe foi constitucionalmente imposta, sob pena de, em não o fazendo ensejar-se ao impetrante o direito de postular, *com fundamento no direito comum*, a indenização garantida pelo art. 8º, § 3º, do ADCT/88 (MI n. 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Considerando, no entanto, que, embora previamente cientificado, o órgão estatal inadimplente absteve-se de suprir a omissão apontada, veio o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do MIN n. 284, Rel. para o acórdão o Min. Celso de Mello (RTJ 139/712), a proclamar a *prescindibilidade* de nova comunicação ao Poder Legislativo da União, assegurando-se aos impetrantes, *desde logo*, a possibilidade de ajuizarem, *imediatamente*, nos termos do direito comum ou ordinário, a ação de reparação de natureza econômica instituída em seu favor pelo preceito transitório.

Tendo em vista a identidade de hipótese versada nestes autos com o precedente firmado no julgamento do MI n. 284, Rel. para o acórdão Ministro Celso de Mello, peço vênia para, reconhecendo o estado de mora do Congresso Nacional, assegurar aos impetrantes a possibilidade do exercício imediato, na forma do direito comum, da ação reparatória a que se refere o art. 8º, § 3º, do ADCT/88.

Neste sentido é o meu voto.

## VOTO

*O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence:* Senhor Presidente, tendo sido Relator do Mandado de Injunção nº 283, primeiro caso similar julgado, acompanho o eminente Ministro Celso de Mello.

No seguinte, o Mandado de Injunção nº 284, apenas tomamos em consideração o fato superveniente de que o prazo, assinado no Mandado de Injunção nº 283, já estava esgotado com relação ao primeiro impetrante e não se fazia necessário reabri-lo para cada um dos impetrantes, dependentes da mesma lei.

Portanto, acompanho para deferir, em parte, o Mandado de Injunção, nos mesmos termos do acórdão lavrado pelo ministro Celso de Mello, no MI nº 284.

## VOTO

*O Senhor Ministro Néri da Silveira:* — Sr. Presidente. Também no Mandado de Injunção nº 284, segui a orientação que prevaleceu, com base no entendimento do eminente Ministro Celso de Mello no sentido de reconhecer existente a omissão do Congresso Nacional, quanto à elaboração da lei prevista no dispositivo constitucional.

Tendo em conta a decisão anterior da Corte,

no Mandado de Injunção nº 283, em que se assinara o prazo de 120 dias para que o Congresso Nacional concluísse a elaboração da lei, teve-se, entretanto, como dispensada a fixação de novo prazo, considerando, desde logo, legitimado o autor a propor, no Juízo federal, ação ordinária em que poderia ver fixada a indenização, que lhe assegura o § 3º do art. 8º do ADCT da Carta de 1988.

Nessa mesma linha, voto no presente feito.

## EXTRATO DA ATA

Mandado de Injunção n. 384-0. Origem: Rio de Janeiro. Relator. Min. Carlos Velloso. Relator para o acórdão: Min. Celso de Mello. Imptes. Eurilo Campelo de Assis e outros. Advs.: Inacio Valerio de Sousa e outro. Impdo.: Presidente do Congresso Nacional.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente, em parte, o pedido, nos termos do voto do Ministro Celso de Mello, vencidos os Ministros Relator e Marco Aurélio, que o julgavam procedente *in totum* e o Ministro Ilmar Galvão, que o julgava procedente, em menor extensão, nos termos enunciados em seu voto. Votou o Presidente. Relator para o acórdão o Ministro Celso de Mello. Plenário, 05.08.93.