



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.909 - DF (2020/0076492-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **IVANIRA MARIA INES DE OLIVEIRA**
ADVOGADO : **EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252**
AGRAVADO : **UNIÃO**
IMPETRADO : **MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA MMFDH 3.076/2019. ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Portaria n.º 3.076, de 16 de dezembro de 2019, da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ostenta natureza normativa e geral, porquanto direcionada *"a todas as pessoas que se encontram na mesma situação"* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro), consubstanciando, ademais disso, ato administrativo abstrato, na medida em que *"prevê reiteradas e infindas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorra a reprodução da hipótese nele prevista"* (Celso Antônio Bandeira de Mello). Daí porque não pode ser impugnada por mandado de segurança, em razão do óbice previsto na **Súmula 266 do STF**: *"Não cabe mandado de segurança contra lei em tese"*.

2. Não se pode ter por abusivo nem ilegal o ato da autoridade administrativa federal que, em estrito cumprimento ao previsto nos artigos 3º, inciso I, e 26, ambos da Lei n. 9.784/1999, limita-se a comunicar ao beneficiário a instauração de processo administrativo de seu interesse, assegurando-lhe, com isso, o direito de ter vista dos autos, obter cópias dos documentos nele contidos e conhecer das decisões já proferidas.

3. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Sustentou, oralmente, o Dr. Rafael Monteiro de Castro Nascimento, pela União



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília (DF), 27 de maio de 2020(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.909 - DF (2020/0076492-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : **IVANIRA MARIA INES DE OLIVEIRA**
ADVOGADO : **EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252**
AGRAVADO : **UNIÃO**
IMPETRADO : **MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Irresignada com a decisão de fls. 33/35, pela qual foi liminarmente indeferida a petição inicial de seu mandado de segurança, dela agrava **Ivanira Maria Ines de Oliveira**.

A decisão agravada, fundada no art. 10 da Lei n. 12.016/2009, firmou-se em que o ato administrativo contra o qual se volta a impetração, a saber, a Portaria n. 3.076, expedida pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e publicada no DOU de 18 de dezembro de 2019, tem nítida natureza de ato administrativo interno, genérico e abstrato e, por não produzir efeitos concretos na esfera de interesses da impetrante, não pode ser objeto de impetração, a teor do princípio contido na Súmula 266 do STF.

Nas razões do agravo interno, fls. 37/46, argumenta a autora que "*o óbice da Súmula 266/STF não pode ser aplicado à espécie, pois se trata de norma administrativa endereçada a uma determinada categoria de pessoas que gerou uma ameaça concreta a própria Agravante*" (fl. 41), isto porque a revisão das anistias determinada pelo ato impugnado "*tem o claro objetivo de, baseando-se em critérios ainda não estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, efetivar o corte de um sem-número de anistiados*" (fl. 42).

Requer, por isso, a reforma da decisão e a concessão da segurança.

Em impugnação ao agravo interno, fls. 51/54, a União endossa os fundamentos da decisão atacada e pede o não provimento do recurso.

O agravo, apresentado em 6 de abril de 2020, é tempestivo.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.909 - DF (2020/0076492-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
AGRAVANTE : IVANIRA MARIA INES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252
AGRAVADO : UNIÃO
IMPETRADO : MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA MMFDH 3.076/2019. ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO. LEI EM TESE. SÚMULA 266/STF. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Portaria n.º 3.076, de 16 de dezembro de 2019, da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ostenta natureza normativa e geral, porquanto direcionada "*a todas as pessoas que se encontram na mesma situação*" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro), consubstanciando, ademais disso, ato administrativo abstrato, na medida em que "*prevê reiteradas e infindas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorra a reprodução da hipótese nele prevista*" (Celso Antônio Bandeira de Mello). Daí porque não pode ser impugnada por mandado de segurança, em razão do óbice previsto na **Súmula 266 do STF**: "*Não cabe mandado de segurança contra lei em tese*".

2. Não se pode ter por abusivo nem ilegal o ato da autoridade administrativa federal que, em estrito cumprimento ao previsto nos artigos 3º, inciso I, e 26, ambos da Lei n. 9.784/1999, limita-se a comunicar ao beneficiário a instauração de processo administrativo de seu interesse, assegurando-lhe, com isso, o direito de ter vista dos autos, obter cópias dos documentos nele contidos e conhecer das decisões já proferidas.

3. Agravo interno não provido.

VOTO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Em que pese à irresignação do agravante, tenho não lhe assistir razão.

O ato dado por coator é a Portaria n.º 3.076, de 16 de dezembro de 2019, publicada no DOU de 18 de dezembro de 2019, nestes autos apresentada por cópia à fl. 21 e vazada nos seguintes termos:

PORTARIA N.º 3.076, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019.

Determina a realização de procedimento de revisão de anistias concedidas com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964.

A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 817.338 com Repercussão Geral, na Sessão Plenária de 16 de outubro de 2019, resolve:

Art. 1º Determinar a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria n.º 1.104/GM-3/1964, do Ministério da Aeronáutica, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão da anistia.

Art. 2º As revisões devem observar rigorosamente as regras contidas na Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Nota-se que o apontado ato, em nenhum momento, é dirigido especificamente ao impetrante, nem cuida de lhe anular a anistia, como argumenta. Tão somente determina, aos setores internos competentes, a instauração de processos administrativos de revisão das concessões fundadas na anterior Portaria n. 1.104, do então Ministro da Aeronáutica.

Ora, a classificação dos atos administrativos, em razão de suas características próprias, acha-se bem elaborada pela doutrina pátria, como se pode colher, dentre outras, das seguintes e valiosas lições:

Os atos gerais atingem todas as pessoas que se encontram na mesma situação; são os atos normativos praticados pela Administração, como regulamentos, portarias, resoluções, circulares, instruções, deliberações, regimentos.

Atos individuais são os que produzem efeitos jurídicos no caso concreto. Exemplo: nomeação demissão, tombamento, servidão administrativa,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

licença, autorização.

[...]

Além disso, os atos normativos da Administração apresentam vários traços distintivos em relação aos atos individuais, justificando a inclusão em outra categoria:

- a) o ato normativo não pode ser impugnado, na via judicial, diretamente pela pessoa lesada; apenas pela via de arguição de inconstitucionalidade, cujos sujeitos ativos estão indicados no art. 103 da Constituição, é possível pleitear a invalidação direta do ato normativo;
- b) o ato normativo tem precedência hierárquica sobre o ato individual;
- c) o ato normativo é sempre revogável; a revogação do ato individual sofre uma série de limitações que serão analisadas além; basta, por ora, mencionar que não podem ser revogados os atos que geram direitos subjetivos a favor do administrado, o que ocorre praticamente com todos os atos vinculados;
- d) o ato normativo não pode ser impugnado, administrativamente, por meio de recursos administrativos, ao contrário do que ocorre com os atos individuais.

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 230-1)

Quanto à estrutura do ato

Atos concretos – os que dispõem para um único e específico caso, esgotando-se nesta única aplicação. Exemplo: a exoneração de um funcionário.

Atos abstratos – os que prevêm reiteradas e infindas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorra a reprodução da hipótese neles prevista, alcançando um número indeterminado e indeterminável de destinatários. exemplo: o regulamento cujas disposições colherão sempre novos casos tipificáveis em seu modelo abstrato. Vale observar, entretanto, que muitas vezes há em um regulamento disposições concretas, ao lado de outras abstratas, como bem ressaltou Pietro Virga.

Quanto aos destinatários do ato

Atos individuais – os que têm por destinatário sujeito ou sujeitos especificamente determinados.

O ato individual pode ser singular ou plúrimo. Singular se o destinatário é o único sujeito especificado. Exemplo: a nomeação de um dado funcionário. Plúrimo se os destinatários são múltiplos sujeitos especificados. Exemplo: a nomeação, em uma única lista, de múltiplos sujeitos especificados.

Atos gerais – os que têm por destinatário uma categoria de sujeitos inespecificados, porque colhidos em razão de se incluírem em uma situação determinada ou em uma classe de pessoas. Exemplo: um edital de concurso público, uma ordem para dissolução de passeata, a concessão de férias coletivas aos funcionários de uma dada repartição. Em todos esses exemplo o ato é geral e concreto, pois esgota-se com uma única aplicação. Já um regulamento de promoção de funcionários expedido par vigorar continuamente é ato geral e abstrato, porque a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

hipótese se renova iterativamente.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 387-8)

Como se vê, a Portaria n.º 3.076, de 16 de dezembro de 2019, da Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ostenta natureza normativa e geral, porquanto direcionada "*a todas as pessoas que se encontram na mesma situação*" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro), consubstanciando, ademais, ato administrativo abstrato, na medida em que "*prevê reiteradas e infindas aplicações, as quais se repetem cada vez que ocorra a reprodução da hipótese nele prevista*" (Celso Antônio Bandeira de Mello). Daí porque não pode ser atacada por mandado de segurança, em razão do óbice previsto na **Súmula 266 do STF**: "*Não cabe mandado de segurança contra lei em tese*".

Ademais, a notificação endereçada à autora, por sinal editada em estrita conformidade com o que prescreve o art. 26 da Lei n. 9.784/1999, tão somente a notifica "*sobre a instauração de procedimento de revisão de anistia*", assegurando-lhe o direito de "*ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas*", previsto no art. 3.º, I, do mesmo diploma legal.

Não há, nisso, ilegalidade ou abuso de poder. Não se pode ter por abusivo nem ilegal o ato da autoridade administrativa federal que, em estrito cumprimento ao previsto nos **artigos 3º, I, e 26 da Lei n. 9.784/1999**, limita-se a comunicar ao beneficiário a instauração de processo administrativo de seu interesse, assegurando-lhe, com isso, o direito de ter vista dos autos, obter cópias dos documentos nele contidos e conhecer das decisões já proferidas.

Eis porque, na compreensão deste relator, remanescem inabaláveis os fundamentos da decisão agravada.

ANTE O EXPOSTO, encaminho meu voto no sentido de **negar provimento** ao agravo interno, mantendo íntegra a decisão agravada.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.909 - DF (2020/0076492-0)

VOTO-VOGAL

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por viúva de beneficiário de anistia política, concedida nos termos da Lei 10.559/2002, em face de ato da MINISTRA DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, consubstanciado na notificação – que intimou a parte impetrante para apresentar defesa, no prazo de 10 (dez) dias, em processo de revisão/anulação da anistia concedida com fundamento na Portaria 1.104/GM3/1964, expedida pelo Ministério da Aeronáutica – decorrente de determinação constante da Portaria ministerial 3.076, de 16/12/2019, expedida pela autoridade impetrada.

Alega a parte impetrante violação ao devido processo legal e ao rito da Lei 9.784/99, ao sustentar que "a notificação é vaga e apenas informa que foi aberto procedimento de revisão, por determinação da Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, da lavra da Senhora Ministra de Estado da Mulher, da Família e Direitos Humanos".

Além disso, argumenta que deflui dos termos da Portaria 3.076/2019 "que a abertura do procedimento de revisão/anulação tem como fundamento 'decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338 com Repercussão Geral'. No entanto, a Impetrante, a Autoridade Coatora, e a própria Comissão de Anistia não têm como saber o exato conteúdo do que foi decidido (**sic**) pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 817.338/DF, pelo simples fato de que ainda não foi publicado o acórdão do julgamento".

E conclui que "a precipitação do presente procedimento de revisão implica na sua nulidade, ainda no nascedouro, porque, do contrário, se concretizará grave lesão à esfera de direitos da Impetrante, que restará impossibilitada de se defender dentro das regras do devido processo legal".

Por fim, requer o seguinte:

"a) seja deferida, de pronto, medida liminar, para determinar que a Autoridade Coatora, a senhora Ministra de Estado da Mulher, da Família e Direitos Humanos, suspenda o processo administrativo de revisão/anulação da Portaria de Anistia do falecido marido da Impetrante, **por ela determinado na Portaria de nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019 e instaurado via da Notificação de nº 1567/2020/DGTI/CCP/CGP/CA, até decisão do mérito do presente mandamus;**

(...)

e) seja, ao final, concedido o presente Mandado de Segurança, **para o fito de ser reconhece a violação do devido processo legal (ampla defesa e contraditório), com a consequente anulação do**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedimento administrativo de revisão/anulação da anistia do falecido marido da Impetrante".

De fato, consoante observou o Relator, Ministro SÉRGIO KUKINA, examinando as razões constantes da petição inicial, percebe-se que a parte impetrante insurge-se contra as disposições da Portaria ministerial 3.076/2019, o que, inarredavelmente, atrai a aplicação da Súmula 266/STF ("Não cabe mandado de segurança contra lei em tese").

No entanto, depreende-se que a parte impetrante **também** pede a nulidade do processo administrativo de revisão/anulação da Portaria de anistia, havendo, nos autos, notificação dirigida especificamente a ela (fl. 22e) e decorrente do mencionado ato normativo, dando conta da instauração do processo administrativo, que busca revisar a Portaria de anistia que a beneficia, intimando-a para apresentação de defesa, nos termos da Lei 9.784/99.

É de se consignar que, nos termos do art. 1º da Lei 12.016/2009 – e em conformidade com o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal –, "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".

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, apreciando o Tema 839 (RE 817.338 RG-DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, julgado em 16/10/2019), fixou, sob o regime de repercussão geral, a seguinte tese: "No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas".

Na hipótese, a Administração – por meio da Portaria ministerial 3.076/2019 – determinou a revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria 1.104/GM-3/1964, e, posteriormente, notificou a parte impetrante sobre a instauração do procedimento de revisão, intimando-a para apresentar defesa.

Diante desse contexto, não se pode olvidar que constitui direito da Administração a revisão dos atos administrativos supostamente ilegais, desde que obedecidos o contraditório e a ampla defesa.

Vê-se que o que restou decidido, pelo STF, cinge-se à possibilidade (ou não) de a Administração rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica, com fundamento na Portaria 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se, ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

Não se verifica, portanto, qualquer empecilho a que seja deflagrado o devido processo administrativo, como ocorre, na espécie, mesmo que não tenha havido a publicação do acórdão do STF ou eventual modulação dos efeitos do julgado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Confira-se:

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. INSURGÊNCIA VEICULADA CONTRA A APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL (ARTS. 543-B DO CPC E 328 RISTF). POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO INDEPENDENTEMENTE DA PUBLICAÇÃO OU DO TRÂNSITO EM JULGADO DO PARADIGMA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO 01.10.2010.

A existência de precedente firmado pelo Plenário desta Corte autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independente da publicação ou do trânsito em julgado do paradigma. Precedentes. Adequada à espécie, merece manutenção a sistemática da repercussão geral aplicada (arts. 543-B do CPC e 328 do RISTF).

Agravo regimental conhecido e não provido" (STF, ARE 673.256 AgR, Rel. Ministra ROSA WEBER, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/10/2013).

Ademais, consoante anotou o Ministro SÉRGIO KUKINA, no MS 25.736/DF, julgado nesta mesma assentada, versando sobre hipótese análoga, "não há, nisto, ilegalidade ou abuso de poder. Não se pode ter por abusivo, nem ilegal, o ato da autoridade administrativa federal que, em estrito cumprimento ao previsto nos artigos 3º, I, e 26 da Lei n. 9.784/1999, limita-se a comunicar ao cidadão a instauração de processo administrativo de seu interesse, assegurando-lhe ainda o direito de ter vista dos autos, obter cópias dos documentos nele contidos e o conhecimento das decisões já proferidas".

Ante o exposto, acompanho o Relator, com acréscimo de tais fundamentos, para negar provimento ao Agravo interno, mantendo a denegação da segurança.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0076492-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no MS 25.909 / DF**

PAUTA: 27/05/2020

JULGADO: 27/05/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : IVANIRA MARIA INES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252
IMPETRADO : MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS
INTERES. : UNIÃO

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : IVANIRA MARIA INES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252
AGRAVADO : UNIÃO
IMPETRADO : MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou, oralmente, o Dr. Rafael Monteiro de Castro Nascimento, pela União

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, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.