



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.178 - DF (2013/0153977-8)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS -
PE020304
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO
ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER A ANISTIA. MANIFESTAÇÃO DO PODER DE AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/1999 (*CAPUT* E § 2º). NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DA PRIMEIRA SEÇÃO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Mandado de Segurança, com fundamento no art. 105, I, "b", da Constituição da República, contra ato do Ministro de Estado da Justiça (Despacho MJ 1.751) que abriu procedimento de revisão de ato administrativo concessivo de anistia.

QUESTÃO PACIFICADA PELA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ

2. As questões relacionadas à anulação da anistia, concedida aos militares, com base na Portaria 1.104/1964 têm sido discutidas em três fases: 1ª) relativa aos Mandados de Segurança que atacaram a Portaria Interministerial 134/2011, a qual instituiu grupo de trabalho com a finalidade de revisar os atos concessivos; 2ª) em que os *writs* impugnam a legalidade do Despacho emitido pelo Ministro de Estado da Justiça que determina a instauração dos procedimentos administrativos de revisão, **hipótese na qual o presente caso se enquadra**; e 3ª) distinta das situações pretéritas, pois atinente às demandas que combatem ato concreto, individual e conclusivo, resultado do encerramento dos processos revisionais, consistente na efetiva anulação das anistias concedidas.

3. A jurisprudência sedimentada na Primeira Seção estabelece ser inadequada a via eleita para a criação de óbice ao trâmite de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia, não podendo ser reconhecida de plano, em Mandado de Segurança, a decadência da autotutela administrativa, razão por que se entendeu inadequado o meio escolhido (MS 15.457/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.4.2012).

4. Alguns anos após o precedente citado acima, a Primeira Seção reiterou aquela compreensão, no julgamento do MS 18.149/DF: "A Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), analisou especificamente o tema e estabeleceu as seguintes premissas: a) o decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 ('O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

favoráveis para os destinatários decaem em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.'), por si só, não obsta o direito da Administração Pública de anulação de atos administrativos, a qual poderá ocorrer em qualquer tempo nos casos de má-fé do beneficiário; b) a verificação da má-fé do beneficiário não é suscetível de análise na via do mandado de segurança pois exige dilação probatória; c) o artigo 54, § 2º, da Lei 9.784/99 ('Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.') autoriza a prática de qualquer medida apta a questionar o ato no prazo de cinco anos a fim de afastar a decadência, sendo desnecessária a instauração de procedimento administrativo; d) a necessidade de investigação sobre a existência de medida prévia de impugnação do ato administrativo no caso concreto também é inviável, pois também exige prova pré-constituída do direito líquido e certo, o que atrai a inadequação da via eleita. [...] Com o mesmo entendimento, julgados da Primeira Seção desta Corte Superior: MS 17.635/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 5.11.12; AgRg no MS 17.976/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 19.10.12; AgRg no MS 18.125/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 14.8.12; AgRg no MS 18.401/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 1º.8.12" (**MS 18.149/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 9.6.2015**).

5. No mesmo sentido, com a ressalva do ponto de vista pessoal do Relator, os seguintes casos: MS 18.405/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe de 10.5.2016; MS 20.258/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 7.10.2015; MS 20.149/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe de 7.10.2015; MS 20.258/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe de 7.10.2015.

SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NÃO OCORRIDA

6. Não ocorreu mudança do entendimento, acima consignado, em dois precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF da 1ª Região), no julgamento do MS 18.377/DF e do MS 19.164/DF.

7. **Ambos os casos foram apreciados antes (28.10.2015) do julgamento do MS 18.405/DF (27.4.2016), motivo pelo qual não servem como paradigmas para alteração jurisprudencial.**

8. Além disso, **ambos os precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região) foram modificados, no julgamento de Embargos de Declaração (relatoria do Ministro Gurgel de Faria), para se adequar ao entendimento sedimentado na Primeira Seção no sentido da inadequação da via mandamental: EDcl no MS 18.377/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 2.8.2018; e EDcl no MS 19.164/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 2.8.2018.**

9. Assim, prevalece a jurisprudência firmada pela Primeira Seção consoante a qual descabe o exame, no Mandado de Segurança, da ocorrência de decadência contra ato do Ministro de Estado da Justiça que instaurou procedimento administrativo de revisão do ato concessivo de anistia.

CONCLUSÃO

10. Mandado de Segurança denegado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Herman Benjamin os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 13 de fevereiro de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.178 - DF (2013/0153977-8)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA

ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS -
PE020304

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

INTERES. : UNIÃO

ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

RELATÓRIO

1. Trata-se de Mandado de Segurança com pedido de medida liminar impetrado por RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA, anistiado político, no qual aponta como autoridade coatora o MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA e, como ato coator, o despacho que autorizou a abertura de processo para anulação da Portaria anistiadora que o beneficiou.

2. Narra a inicial que o ex-militar foi declarado Anistiado Político por meio de Portaria 1.617, de 28.11.2002, passando, desde então, a perceber a reparação econômica correspondente na forma de prestações mensais, permanentes e continuadas.

3. Aduz que, conquanto não tenha sido informado, nos últimos anos, de qualquer iniciativa da Administração para revisar ou anular a anistia concedida, em 15.02.2011, foi editada a Portaria Interministerial 134, do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado Geral da União, criando o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de reexaminar as anistias embasadas na Portaria 1.104-GM3/1964, sendo que recentemente o Ministro da Justiça proferiu despacho autorizando a abertura de processo de anulação da portaria de anistia.

4. Sustenta que, passados mais de 5 anos a contar do primeiro pagamento da prestação mensal relativa à sua anistia política, estabilizou-se a relação jurídica com albergue constitucional do direito adquirido e da inviolabilidade do ato jurídico perfeito. Destaca que a possibilidade de revisão e eventual anulação da Portaria anistiadora sucumbe por força da decadência,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

operada nos moldes do disposto no art. 54 da Lei 9.784/99.

5. O pedido liminar foi deferido, conforme decisão de fls. 126/131.

6. Devidamente notificada, a autoridade coatora prestou as informações de estilo, oportunidade em que alegou: (a) a ausência de direito líquido e certo, diante da impossibilidade de convalidação de ato que acarreta lesão ao interesse público e (b) a tempestividade do exercício do direito de anular o ato, pois, *conforme se demonstrará abaixo, a Nota AGU/JD-1/2006 interrompeu a fluência do prazo decadencial quinquenal que até então corria em desfavor da administração, viabilizando, assim, a abertura do processo de anulação da anistia concedida ao impetrante* (fls. 176).

7. O douto Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República ANTONIO FONSECA, opinou pela concessão da ordem.

8. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.178 - DF (2013/0153977-8)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA

ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS -
PE020304

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

INTERES. : UNIÃO

ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL0000000U

VOTO VENCIDO

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PORTARIA QUE CONCEDEU ANISTIA POLÍTICA QUESTIONADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO, MAIS DE 5 ANOS APÓS A SUA PUBLICAÇÃO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ATOS PREPARATÓRIOS NÃO SÃO APTOS A OBSTAR O PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO FORMAL E DIRETA À VALIDADE DO ATO, FORMULADA POR AUTORIDADE COM PODER DE DECISÃO SOBRE A ANULAÇÃO DO ATO, ASSEGURADO AO INTERESSADO O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELA CONCESSÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA.

1. *O direito líquido e certo a que alude o art. 5o., LXIX da Constituição Federal é aquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, não lhe turvando o conceito a sua complexidade ou densidade. Dessa forma, deve o impetrante demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida e comprovar, de plano, os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória, incabível no procedimento da ação mandamental.*

2. *Assim, o Mandado de Segurança é meio processual adequado para verificar se a medida impugnativa da autoridade administrativa pode ser considerada interruptiva do prazo decadencial para o exercício da autotutela, ainda que se tenha de examinar em profundidade a prova da sua ocorrência; o que não se admite, no trâmite do pedido de segurança, porém, é que essa demonstração se dê no curso do feito mandamental; mas se foi feita a demonstração documental e prévia da ilegalidade ou do abuso, não há razão jurídica para não se dar curso ao pedido de segurança e se decidi-lo segundo os cânones do Direito.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. *É lição constante (e antiga) dos tratadistas de Direito Civil que o instituto da decadência serve ao propósito da pacificação social, da segurança jurídica e da justiça, por isso que somente em situações de absoluta excepcionalidade se admite a revisão de situações jurídicas sobre as quais o tempo já estendeu o seu manto impenetrável; o Direito Público incorpora essa mesma orientação, com o fito de aquietar as relações do indivíduo com o Estado.*

4. *O art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos, a contar da data da vigência do ato administrativo viciado, para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários. Após o transcurso do referido prazo decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa.*

5. *Tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato (art. 54, § 2o.).*

6. *O art. 1o., § 2o., III da mesma lei, define autoridade como sendo o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.*

7. *Dessa forma, a impugnação que se consubstancia como exercício do dever de apurar os atos administrativos deve ser aquela realizada pela autoridade com poder de decidir sobre a anulação do ato. Além disso, somente os procedimentos que importem impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório, é que afastam a configuração da inércia da Administração.*

8. *O § 2o. do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no caput, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela.*

9. *In casu, impõe-se reconhecer a ocorrência da decadência, já que o impetrante é Anistiado Político, nos termos da*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portaria 1.671, de 28.11.2002, do Ministro de Estado da Justiça, e o processo administrativo 08802.011949/2011-72, que inaugurou o procedimento de anulação da referida Portaria, foi publicado em 24.10.2012.

10. *Ordem concedida para reconhecer a ocorrência da decadência da Administração em anular a anistia concedida ao impetrante.*

1. Preliminarmente, é de se ter claro que o direito líquido e certo a que alude o art. 5o., LXIX da Constituição Federal é aquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, não lhe turvando o conceito a sua complexidade ou densidade. Dessa forma, deve o impetrante demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida e comprovar, de plano, os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória, incabível no procedimento da ação mandamental.

2. Nota-se, pois, que a exigência de apresentação de prova documental do alegado e a consequente desnecessidade de produção de outras provas ao longo do procedimento está diretamente relacionada à celeridade especial desta via estreita na qual não se admite qualquer dilação probatória.

3. Diante disso, de se concluir que o Mandado de Segurança é meio processual adequado para verificar se a medida impugnativa da autoridade administrativa pode ser considerada interruptiva do prazo decadencial para o exercício da autotutela, ainda que se tenha de examinar em profundidade a prova da sua ocorrência; o que não se admite, no trâmite do pedido de segurança, porém, é que essa demonstração se dê no curso do feito mandamental; mas se foi feita a demonstração documental e prévia da ilegalidade ou do abuso, não há razão jurídica para não se dar curso ao pedido de segurança e se decidi-lo segundo os cânones do Direito.

4. Quanto ao mérito, insta ressaltar que o objeto da presente impetração cinge-se ao reconhecimento de abuso ou ilegalidade do ato emanado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da autoridade indicada como coatora, consubstanciado na abertura de processo para anulação da Portaria anistiadora que o beneficiou.

5. Nesse passo, vale lembrar que, embora a Administração Pública esteja adstrita à observância do princípio da legalidade, *ex vi* do art. 37 da Constituição Federal, seus atos devem se ater, igualmente, a outros princípios constitucionais, notadamente o da segurança jurídica, corolário do Estado Democrático de Direito, como se sabe e amiúde se proclama

6. Destarte, depreende-se que a aplicação do instituto da decadência em relação ao direito da Administração Pública de invalidar seus atos, ainda que eventualmente eivados de nulidade, encontra amparo na Constituição da República e no sistema das garantias subjetivas.

7. Deveras, se por um lado a Administração tem, por força do princípio da legalidade, o dever de invalidar atos viciados, podendo fazê-lo por iniciativa própria ou por determinação judicial, por outro lado é de se considerar que o restabelecimento da legalidade deve ser operado sem afetar a segurança jurídica, pois, caso contrário, sob o pretexto de se corrigir uma ilegalidade, estar-se-ia perpetrando uma outra ofensa ao ordenamento jurídico, qual seja, a violação da segurança jurídica das pessoas.

8. Com efeito, a possibilidade de a Administração Pública revisar seus atos a qualquer tempo, ainda que sob a invocação do princípio da legalidade e da supremacia do interesse público, ofende a segurança jurídica e a própria moralidade administrativa, porquanto permite que o particular seja surpreendido pela invalidação de um ato, muitos anos depois de sua prática; neste caso, mais de 9 anos após a sua edição.

9. A permissão de indefinida revisão ou revogação dos atos pela Administração Pública encerra perigo para a própria estabilidade das relações sociais, sendo os princípios da confiança e da segurança jurídica componentes da própria ética jurídica; é por tal razão que, no ordenamento jurídico brasileiro, a prescritibilidade é a regra, e a imprescritibilidade a exceção, somente atuando em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

casos prévia e expressamente definidos.

10. A esse respeito, calha citar lição lapidar do Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isso, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma estabilidade nas situações destarte constituídas (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2010, p. 124).

11. Nessa esteira, firme em que o princípio da legalidade somente tem prevalência sobre o da proteção da confiança quando o administrado obtém vantagem por meios ilícitos, a jurisprudência desta Corte assentou a orientação de que, após a edição da Lei 9.784/99, a invalidação dos atos administrativos sujeita-se ao prazo decadencial, nos exatos termos do art. 54 do referido diploma legal. A propósito:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. ATO DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. ANULAÇÃO DA PORTARIA CONCESSIVA DA ANISTIA POLÍTICA. CADUCIDADE DO DIREITO POTESTATIVO DE REVISÃO DO ATO CONCESSIVO DA ANISTIA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Impetração que tem por objeto a Portaria n. 1.510/2013, do Ministro de Estado da Justiça, que anulou o ato concessivo da anistia política do impetrante (Portaria n. 1.719/2002), ato que, pelos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

precedentes da Seção, expressa a terceira fase do exame das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos.

2. A tese básica da impetração é a de que, na data da Portaria de anulação (05/04/2013), já estava caduco o direito potestativo de revisão do ato concessivo da anistia, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 ("O direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.").

3. Da data da Portaria n. 1.719, de 03/12/2002, concessiva da anistia, com efeitos econômicos, até 05/04/2013 (data do ato de anulação da anistia), transcorreu prazo superior a cinco (5) anos, nos termos do § 1º do artigo 54 da Lei n. 9.784/1999 ("No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.") 4. Não se cogita - não há referência a essa circunstância nos autos - de eventual má-fé do impetrante, menos ainda comprovada, a afastar a incidência do prazo de decadência, nos termos da previsão legal.

5. Hipótese indubitosa de direito líquido e certo à anulação da Portaria n. 1.510, publicada em 08/04/2013, do Ministro de Estado da Justiça, que anulou o ato concessivo de anistia política que fora concedida ao impetrante (Portaria n. 1.719/2002).

6. Concessão da segurança. Confirmação da liminar (MS 20.163/DF, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 5.11.2015).

12. O citado art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários, *in verbis*:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

13. Dessa forma, a estabilidade do tempo consoma a situação fática administrativa, motivo pelo qual, após o transcurso do referido prazo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa. Acerca dessa questão, convém trazer novamente à baila as sábias palavras do Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa muito mais no direito administrativo do que no direito privado. É que os atos administrativos têm repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta, e outros indiretamente, como observou Seabra Fagundes. Interferem com a ordem e estabilidade das relações sociais em escala muito maior.

Daí que a possibilidade de convalidação de certas situações - noção antagônica à de nulidade em seu sentido corrente - tem especial relevo no direito administrativo.

Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe o espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.

Portanto, não é repugnante ao direito administrativo a hipótese de convalescimento dos atos inválidos (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2010, p. 477).

14. Alega a UNIÃO que os pareceres produzidos pelas unidades consultivas da AGU têm o condão de obstar a decadência do direito de anular as anistias concedidas, com base no que dispõe o § 2o. do citado artigo 54 da Lei 9.784/99:

Art. 54, § 2o. - Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

15. Primeiramente, cumpre enfatizar que, tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, da leitura do citado dispositivo, constata-se que a Lei 9.784/99 adotou



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

um critério amplo para a configuração do exercício do dever de anular os atos administrativos, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato.

16. Por sua vez, o art. 1o., § 2o., III da mesma lei, define autoridade como sendo *o servidor ou agente público dotado de poder de decisão*.

17. Dessa forma, a impugnação que se consubstancia como exercício do dever de anular os atos administrativos deve ser aquela realizada pela autoridade com poder de decidir sobre a anulação do ato. Além disso, somente os procedimentos que importem impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório, é que afastam a configuração da inércia da Administração.

18. Assim, simples movimentações *interna corporis* da Administração não são capazes de serem entendidos como exercício da autotutela, como na hipótese do parecer jurídico manifestado na NOTA AGU/JD-1/2006, que nada mais são que opiniões manifestadas em atos preparatórios.

19. Com efeito, o citado § 2o. do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no *caput*, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela.

20. *In casu*, impõe-se reconhecer a ocorrência da decadência, já que o impetrante é Anistiado Político, nos termos da Portaria 1.671, de 28.11.2002, do Ministro de Estado da Justiça, e o processo administrativo 08802.011949/2011-72, que inaugurou o procedimento de anulação da referida Portaria, foi publicado em 24.10.2012.

21. Diante dessas considerações, concedo a ordem para



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reconhecer a ocorrência da decadência da Administração em anular a anistia concedida ao impetrante. É como voto.

22. Prejudicada a análise do Agravo Regimental de fls. 141/160.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0153977-8 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **20.178 / DF**

Números Origem: 08802011949201172 17616 18320 18448 201102325522 201200519697 201200837431
8802011949201172

PAUTA: 13/09/2017

JULGADO: 11/10/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

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

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS - PE020304
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO
ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro Relator concedendo a segurança, no que foi acompanhado pelos votos dos Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin. Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria."

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.178 - DF (2013/0153977-8)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS -
PE020304
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO
ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

VOTO VENCEDOR

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER A ANISTIA. MANIFESTAÇÃO DO PODER DE AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/1999 (*CAPUT* E § 2º). NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA E JÁ REDISCUTIDA PELA PRIMEIRA SEÇÃO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Mandado de Segurança, com fundamento no art. 105, I, "b", da Constituição da República, contra ato do Ministro de Estado da Justiça (Despacho MJ 1.751) que abriu procedimento de revisão de ato administrativo concessivo de anistia.
2. O eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, apresentou voto favorável à concessão da segurança, no que foi acompanhado pelos eminentes Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.
3. Pedi vista para melhor exame do caso.

QUESTÃO PACIFICADA PELA PRIMEIRA SEÇÃO DO STJ

4. As questões relacionadas à anulação da anistia, concedida aos militares, com base na Portaria 1.104/1964 têm sido discutidas em três fases: 1ª) relativa aos Mandados de Segurança que atacaram a Portaria Interministerial 134/2011, a qual instituiu grupo de trabalho com a finalidade de revisar os atos concessivos; 2ª) em que os *writs* impugnam a legalidade do Despacho emitido pelo Ministro de Estado da Justiça que determina a instauração dos procedimentos administrativos de revisão; e 3ª) distinta das situações pretéritas, pois atinente às demandas que combatem ato concreto, individual e conclusivo, resultado do encerramento dos processos revisionais, consistente na efetiva anulação das anistias concedidas.
5. **O presente caso se amolda à segunda hipótese.**
6. O principal motivo para meu pedido de vista foi fazer valer a jurisprudência sedimentada na Primeira Seção quando examinados os Mandados de Segurança que, como o presente, impugnam o despacho emitido pelo Ministro de Estado da Justiça que determina a instauração dos procedimentos administrativos de revisão.
7. Assim, a Primeira Seção entende ser inadequada a via eleita para a criação de óbice ao trâmite de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia, não podendo ser reconhecida de plano, no Mandado de Segurança, a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decadência da autotutela administrativa, razão por que se entendeu inadequado o meio escolhido (MS 15.457/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.4.2012).

8. Alguns anos após, a Primeira Seção reiterou aquela compreensão no julgamento do MS 18.149/DF, **ocasião em que o e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho ficou vencido**: "A Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), analisou especificamente o tema e estabeleceu as seguintes premissas: a) o decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 (*'O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.'*), por si só, não obsta o direito da Administração Pública de anulação de atos administrativos, a qual poderá ocorrer em qualquer tempo nos casos de má-fé do beneficiário; b) a verificação da má-fé do beneficiário não é suscetível de análise na via do mandado de segurança pois exige dilação probatória; c) o artigo 54, § 2º, da Lei 9.784/99 (*'Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.'*) autoriza a prática de qualquer medida apta a questionar o ato no prazo de cinco anos a fim de afastar a decadência, sendo desnecessária a instauração de procedimento administrativo; d) a necessidade de investigação sobre a existência de medida prévia de impugnação do ato administrativo no caso concreto também é inviável, pois também exige prova pré-constituída do direito líquido e certo, o que atrai a inadequação da via eleita. [...] Com o mesmo entendimento, julgados da Primeira Seção desta Corte Superior: MS 17.635/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 5.11.12; AgRg no MS 17.976/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 19.10.12; AgRg no MS 18.125/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 14.8.12; AgRg no MS 18.401/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 1º.8.12" (**MS 18.149/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 9.6.2015**).

9. Posteriormente, o próprio Relator do presente caso, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, adotou a posição vencedora mostrada acima, registrando a ressalva de seu entendimento pessoal em contrário: "ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO, EX-INTEGRANTE DA AERONÁUTICA. **DESPACHO QUE AUTORIZOU A ABERTURA DE PROCESSO PARA ANULAÇÃO DA PORTARIA ANISTIADORA (SEGUNDA FASE). ACÓRDÃO PARADIGMA: MS 18.149/DF, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 9.6.2015. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR QUE NÃO CONSIDERA OS ATOS PREPARATÓRIOS APTOS A OBSTAR O PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO FORMAL E DIRETA À VALIDADE DO ATO, FORMULADA POR AUTORIDADE COM PODER DE DECISÃO SOBRE A ANULAÇÃO DO ATO, ASSEGURADO AO INTERESSADO O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELA DENEGAÇÃO DA**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ORDEM. ORDEM DENEGADA. (...) **Todavia a Primeira Seção desta egrégia Corte Superior estabeleceu distinções referente à análise dos atos administrativos que culminaram na abertura de processo administrativo para anulação da Anistia concedida aos militares com base na Portaria 1.104/1964, quais sejam: a) edição da Portaria Interministerial 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase). (...) Nos dois primeiros casos, entende-se pela impossibilidade de análise da existência de direito líquido e certo, porquanto o art. 54 da Lei 9.784/99 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos, quando presente a má-fé. (...) Foi decidido que não se poderia aferir, de plano, a decadência na via mandamental, uma vez que tanto a instituição de grupos de trabalhos para revisão dos atos concessivos de anistia pela edição da Portaria Interministerial 134/2011 quanto o despacho do Ministro da Justiça para instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado limitaram-se a abrir discussão sobre a legalidade do ato de anistia na seara administrativa (MS 18.149/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 9.6.2015). (...) No entanto, apenas no terceiro caso, é identificado o interesse de agir das partes Impetrantes e, eventualmente, a possibilidade se reconhecer a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. A anulação da anistia seria o ato que, em tese, ofenderia o direito líquido e certo do Impetrante. (...) No caso dos autos a hipótese decorre de despacho que autorizou a abertura de processo para anulação da Portaria anistiadora (segunda fase). Logo não subsiste o interesse de agir das partes Impetrantes para o reconhecimento da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Assim, considerando a missão constitucional desta Corte de uniformização da jurisprudência pátria, ressalvo o meu ponto de vista pessoal para acompanhar o entendimento sufragado por este Tribunal" (MS 18.405/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 10.5.2016).**

10. No mesmo sentido, com a ressalva do ponto de vista pessoal do Relator, os seguintes casos: MS 20.258/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 7.10.2015; MS 20.149/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 7.10.2015; MS 20.258/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 7.10.2015.

SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA NÃO OCORRIDA

11. A eminente Ministra Assusete Magalhães apontou que teria ocorrido mudança do entendimento, acima consignado, em dois precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF da 1ª Região), os quais identifiquei como o MS 18.377/DF e o MS 19.164/DF.

12. Mas, como a Ministra Assusete indica, **ambos os casos foram apreciados antes (28.10.2015) do julgamento do MS 18.405/DF (27.4.2016), motivo pelo qual não servem como paradigmas para alteração jurisprudencial.**

13. Além disso, **ambos os precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região) foram**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

modificados, no julgamento de Embargos de Declaração (relatoria do Ministro Gurgel de Faria), para se adequar ao entendimento sedimentado na Primeira Seção de que é inadequada a via mandamental: EDcl no MS 18.377/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 2.8.2018; e EDcl no MS 19.164/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 2.8.2018.

14. Assim, entendo que deve prevalecer a jurisprudência firmada pela Primeira Seção consoante a qual descabe o exame, no Mandado de Segurança, da ocorrência de decadência contra ato do Ministro de Estado da Justiça que instaurou procedimento administrativo de revisão do ato concessivo de anistia, cujos fundamentos esmiuço no conteúdo do presente voto-vista.

CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, **peço vênia ao eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, e aos eminentes Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina, para divergir de seus votos, a fim de fazer valer a jurisprudência assentada na Primeira Seção para denegar a Segurança.**

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:

1. Histórico da demanda

Trata-se de Mandado de Segurança, com fundamento no art. 105, I, "b", da Constituição da República, contra ato do Ministro de Estado da Justiça (Despacho MJ 1.751) que abriu procedimento de revisão de ato administrativo concessivo de anistia.

Assim foi editado o ato impugnado:

Nº 1751 Ref.: Processo 08802.011949/2011-72.

Interessado(a): Raimundo Ricardo de Oliveira.

Assunto: Revisão de ofício da concessão de anistia.

Decisão: autorizo a abertura de processo de anulação da Portaria n.º 1.671 de 28 de novembro de 2002, nos termos NOTA n.º 337/2012, do Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria MJ-AGU n.º 134, de 15 de fevereiro de 2011, cujas razões de fato e de direito passam a integrar a presente decisão. Dê-se ciência ao interessado(a), para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresente suas razões de defesa, nos termos da Lei n.º 9.784, de 1999.

Em síntese, o impetrante alega que o prazo decadencial para exercício da autotutela administrativa (art. 54 da Lei 9.784/1999) transcorreu totalmente.

O eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, apresentou voto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

favorável à concessão da segurança, no que foi acompanhado pelos eminentes Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

Pedi vista para melhor exame do caso.

As questões relacionadas à anulação da anistia, concedida aos militares, com base na Portaria 1.104/1964 têm sido discutidas em três fases: 1ª) relativa aos Mandados de Segurança que atacaram a Portaria Interministerial 134/2011, a qual instituiu grupo de trabalho com a finalidade de revisar os atos concessivos; 2ª) em que os *writs* impugnaram a legalidade do Despacho emitido pelo Ministro de Estado da Justiça que determina a instauração dos procedimentos administrativos de revisão; e 3ª) distinta das situações pretéritas pois atinente às demandas que combatem ato concreto, individual e conclusivo, resultado do encerramento dos processos revisionais, consistente na efetiva anulação das anistias concedidas.

O presente caso se amolda à segunda hipótese.

2. Questão pacificada pela Primeira Seção do STJ

O principal motivo para meu pedido de vista era averiguar e procurar fazer valer a jurisprudência sedimentada na Primeira Seção quando examinados os Mandados de Segurança que, como o presente, atacam o despacho emitido pelo Ministro de Estado da Justiça que determina a instauração dos procedimentos administrativos de revisão.

Assim, a Primeira Seção, após amplos debates, entendeu inadequada a via eleita para a criação de óbice ao trâmite de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia, não podendo ser reconhecida de plano, no Mandado de Segurança, a decadência da autotutela administrativa.

Transcrevo a ementa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER O ATO. ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA. ART 54 DA LEI Nº 9.784/99. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

1. O mero decurso do prazo de 5 (cinco) anos não tem o condão,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

por si só, de obstar que a Administração Pública revise determinado ato, haja vista que a ressalva constante do art. 54, parte final do caput, da Lei nº 9.784/99 permite sua anulação a qualquer tempo caso fique demonstrada, no âmbito de procedimento administrativo, a má-fé do beneficiário, tema esse que não é suscetível de análise na via estreita do mandamus em função da necessidade de dilação probatória.

2. O art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99 preconiza que a adoção pela Administração de qualquer medida tendente a questionar o ato no prazo de 5 (cinco) anos de sua edição já se mostra suficiente a afastar a decadência, não sendo indispensável, para tanto, a instauração de procedimento administrativo.

3. A concessão da segurança exigiria profunda investigação acerca da existência ou não de medida prévia tomada com o escopo de contestar o ato de anistia, o que novamente não se coaduna com os estreitos contornos do mandado de segurança, o qual, como é cediço, requer prova pré-constituída do suposto direito líquido e certo vindicado.

4. Inadequação da via eleita.

5. Segurança denegada. (MS 15457/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 24/04/2012).

No mencionado precedente, acompanhando o eminente Relator, Ministro Castro Meira, apresentei voto-vista cujos fundamentos são integralmente aplicáveis ao caso presente.

Alguns anos após, a Primeira Seção reiterou aquela compreensão, ocasião em que o eminente Ministro Napoleão Nunes Maia Filho ficou vencido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. DESPACHO DO MINISTRO DA JUSTIÇA AUTORIZANDO ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA REVISÃO DO ATO ANISTIADOR. ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. **INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ORIENTAÇÃO FIRMADA PELA 1ª SEÇÃO DESTA CORTE SUPERIOR. ORDEM DENEGADA.**

1. O tema relacionado à revisão das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos pode ser delimitado, até o presente momento, em três fases distintas, as quais foram objeto de inúmeros mandados de segurança nesta Corte Superior. A tese central sustentada pelos anistiados políticos em todas as referidas fases é a configuração da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos anistiadores.

2. A primeira fase da revisão teve início com a edição da Portaria Interministerial 134/2011, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União, que determinou a realização de amplo procedimento de revisão das portarias que reconheceram a condição de anistiados políticos e concedidas as conseqüentes reparações econômicas, em decorrência dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afastamentos motivados pela Portaria nº 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira. Esta fase inicial foi apreciada pela Primeira Seção no julgamento do MS 16.425/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 17.6.11, no qual restou consignado que a mencionada portaria interministerial não atingiu a esfera individual dos direitos dos anistiados, bem como aplicou a Súmula 266/STF por entender ser o caso de impetração contra lei em tese.

3. Posteriormente, em uma segunda fase, foram abertos processos individuais de revisão dos atos anistiadores por meio de Despachos do Ministro da Justiça, que determinaram a revisão de ofício das concessões de anistia e autorizaram a abertura de processo de anulação das portarias que declararam a condição de anistiados políticos dos militares.

4. Por fim, é possível reconhecer a existência da terceira e última fase, a qual é marcada pelo fim do processo administrativo de anulação, que resulta em Portarias do Ministro da Justiça que anulam as portarias que concederam a anistia política aos militares.

5. No caso dos autos, a parte ora agravante impetrou mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Justiça, especificamente o Despacho que autorizou a abertura de processo de anulação da condição de anistiado político do impetrante, o que corresponde a segunda tese descrita. A petição inicial da ação mandamental foi indeferida liminarmente com fundamento no art. 10 da Lei 12.016/2009.

6. A Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), analisou especificamente o tema e estabeleceu as seguintes premissas: a) o decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 ("O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé."), por si só, não obsta o direito da Administração Pública de anulação de atos administrativos, a qual poderá ocorrer em qualquer tempo nos casos de má-fé do beneficiário; b) a verificação da má-fé do beneficiário não é suscetível de análise na via do mandado de segurança pois exige dilação probatória; c) o artigo 54, § 2º, da Lei 9.784/99 ("Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.") autoriza a prática de qualquer medida apta a questionar o ato no prazo de cinco anos a fim de afastar a decadência, sendo desnecessária a instauração de procedimento administrativo; d) a necessidade de investigação sobre a existência de medida prévia de impugnação do ato administrativo no caso concreto também é inviável, pois também exige prova pré-constituída do direito líquido e certo, o que atrai a inadequação da via eleita.

7. Nesse mesmo sentido, os recentes julgados da Primeira Seção desta Corte Superior: MS 17.635/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 5.11.12; AgRg no MS 17.976/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 19.10.12; AgRg no MS 18.125/DF, 1ª Seção, Rel.

Min. Benedito Gonçalves, DJe 14.8.12; AgRg no MS 18.401/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 1º.8.12.

8. Efetivamente, a análise da tese da decadência da possibilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do Poder Público rever os atos concessivos de anistia política é essencial para a resolução da controvérsia. Entretanto, a evolução dos julgados desta Corte Superior permitem afirmar que tal tese somente poderá ser analisada no momento em que o processo administrativo estiver finalizado no âmbito do Ministério da Justiça.

9. Nesse contexto, é importante esclarecer que embora o transcurso do prazo decadencial possa ser aferido de plano, a Lei 9.784/99 expressamente excepciona e afasta a incidência da decadência nos casos de má-fé do beneficiário, circunstância que deverá ser demonstrada pela Administração Pública no processo administrativo de revisão das anistias políticas. Outrossim, é de fundamental importância analisar a existência ou não de ato da Administração Pública tendente a anular os atos de anistia política apto a afastar a alegação de decadência administrativa.

10. Segurança denegada.

(MS 18.149/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2015, DJe de 09/06/2015)

Posteriormente, o próprio Relator do presente caso, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, adotou a posição vencedora apresentada acima, registrando a ressalva de seu entendimento pessoal em contrário:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO, EX-INTEGRANTE DA AERONÁUTICA. **DESPACHO QUE AUTORIZOU A ABERTURA DE PROCESSO PARA ANULAÇÃO DA PORTARIA ANISTIADORA (SEGUNDA FASE). ACÓRDÃO PARADIGMA: MS 18.149/DF, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 9.6.2015. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR QUE NÃO CONSIDERA OS ATOS PREPARATÓRIOS APTOS A OBSTAR O PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO FORMAL E DIRETA À VALIDADE DO ATO, FORMULADA POR AUTORIDADE COM PODER DE DECISÃO SOBRE A ANULAÇÃO DO ATO, ASSEGURADO AO INTERESSADO O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA.**

1. O direito líquido e certo a que alude o art. 5º, LXIX da Constituição Federal é aquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, não lhe turvando o conceito a sua complexidade ou densidade. Dessa forma, deve o impetrante demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida e comprovar, de plano, os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória, incabível no procedimento da ação mandamental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. É lição constante (e antiga) dos tratadistas de Direito Civil que o instituto da decadência serve ao propósito da pacificação social, da segurança jurídica e da justiça, por isso que somente em situações de absoluta excepcionalidade se admite a revisão de situações jurídicas sobre as quais o tempo já estendeu o seu manto impenetrável; o Direito Público incorpora essa mesma orientação, com o fito de aquietar as relações do indivíduo com o Estado.

3. O art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos, a contar da data da vigência do ato administrativo viciado, para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários. Após o transcurso do referido prazo decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa.

4. Tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato (art. 54, § 2o.).

5. O § 2º do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no caput, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela.

6. Ressalta-se que essas singelas digressões são as consuetudinárias para resguardar a segurança jurídicas nesses casos.

7. Todavia a Primeira Seção desta egrégia Corte Superior estabeleceu distinções referente à análise dos atos administrativos que culminaram na abertura de processo administrativo para anulação da Anistia concedida aos militares com base na Portaria 1.104/1964, quais sejam: a) edição da Portaria Interministerial 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase).

8. Nos dois primeiros casos, entende-se pela impossibilidade de análise da existência de direito líquido e certo, porquanto o art. 54 da Lei 9.784/99 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos, quando presente a má-fé.

9. Foi decidido que não se poderia aferir, de plano, a decadência na via mandamental, uma vez que tanto a instituição de grupos de trabalhos para revisão dos atos concessivos de anistia pela edição da Portaria Interministerial 134/2011 quanto o despacho do Ministro da Justiça para instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado limitaram-se a abrir discussão sobre a legalidade do ato de anistia na seara administrativa (MS 18.149/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 9.6.2015)

10. No entanto, apenas no terceiro caso, é identificado o interesse de agir das partes Impetrantes e, eventualmente, a possibilidade se reconhecer a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. A anulação da anistia seria o ato que, em tese, ofenderia o direito líquido e certo do Impetrante.

11. No caso dos autos a hipótese decorre de despacho que autorizou a abertura de processo para anulação da Portaria anistiadora (segunda fase). Logo não subsiste o interesse de agir das partes Impetrantes para o reconhecimento da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. **Assim, considerando a missão constitucional desta Corte de uniformização da jurisprudência pátria, ressalvo o meu ponto de vista pessoal para acompanhar o entendimento sufragado por este Tribunal.**

12. Ordem denegada.

(MS 18.405/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/04/2016, DJe de 10/05/2016).

No mesmo sentido, com a ressalva do ponto de vista pessoal do relator, os seguintes casos, todos da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgados na Primeira Seção e publicados no DJe de 7.10.2015: MS 20.258/DF, MS 20.149/DF e MS 20.258/DF.

A eminente Ministra Assusete Magalhães apontou que teria ocorrido mudança da orientação, acima consignada, em dois precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF da 1ª Região), os quais identifiquei como o MS 18.377/DF e o MS 19.164/DF.

Em primeiro lugar, ambos os casos foram julgados **antes** (28.10.2015) do julgamento do MS 18.405/DF (27.4.2016), razão por que não servem como paradigmas para mudança jurisprudencial.

Além disso, ambos os precedentes da relatoria do Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF da 1ª Região) foram modificados, no julgamento de Embargos de Declaração (Relator Ministro Gurgel de Faria), para se adequar ao entendimento sedimentado na Primeira Seção no sentido da inadequação da via mandamental:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. MÁ-FÉ. EXAME. DILAÇÃO PROBATÓRIA. WRIT. INVIABILIDADE. EFEITO MODIFICATIVO. CABIMENTO. 1. Os embargos de declaração têm por escopo sanar decisão judicial eivada de obscuridade, contradição, omissão ou erro material.

2. Esta Corte tem o entendimento de que há distinção quanto à análise de atos administrativos que ensejam a abertura de processo administrativo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para anulação da anistia concedida aos militares com base na Portaria n. 1.104/1964, vislumbrando-os em três fases: a) edição da Portaria Interministerial n. 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); e c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase). 3. Pacificou-se que apenas na terceira fase haveria interesse de agir do impetrante e, eventualmente, a possibilidade de se reconhecer a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia, sendo certo que, com relação às duas primeiras fases, entendeu-se que não é possível a análise da ocorrência de decadência em comento, tendo em vista que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos quando presente a má-fé, cuja análise é inviável em sede de mandado de segurança por demandar dilação probatória. 4. Hipótese em que o writ foi impetrado contra despacho do Ministro da Justiça que determinou a instauração do procedimento administrativo específico em relação ao impetrante (segunda fase), de modo que a eventual apreciação da decadência administrativa demandaria a necessária a dilação probatória.

5. Em face da omissão no acórdão lavrado pelo antecessor do relator, quanto ao exame do tópico indicado (dilação probatória para averiguação da má-fé, com efeitos na decadência), o recurso integrativo deve ser acolhido, com a atribuição do excepcional efeito modificativo, para adequação do julgado ao entendimento do STJ.

6. Embargos acolhidos, com efeitos infringentes, para denegar a ordem.

(EDcl no MS 18.377/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2018, DJe 02/08/2018)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. MÁ-FÉ. EXAME. DILAÇÃO PROBATÓRIA. WRIT. INVIABILIDADE. EFEITO MODIFICATIVO. CABIMENTO. 1. Os embargos de declaração têm por escopo sanar decisão judicial eivada de obscuridade, contradição, omissão ou erro material.

2. Esta Corte tem o entendimento de que há distinção quanto à análise de atos administrativos que ensejam a abertura de processo administrativo para anulação da anistia concedida aos militares com base na Portaria n. 1.104/1964, vislumbrando-os em três fases: a) edição da Portaria Interministerial n. 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); e c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase). 3. Pacificou-se que apenas na terceira fase haveria interesse de agir do impetrante e, eventualmente, a possibilidade de se reconhecer a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia, sendo certo que, com relação às duas primeiras fases, entendeu-se que não é possível a análise da ocorrência de decadência em comento, tendo em vista que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quando presente a má-fé, cuja análise é inviável em sede de mandado de segurança por demandar dilação probatória. 4. Hipótese em que o writ foi impetrado contra despacho do Ministro da Justiça que determinou a instauração do procedimento administrativo específico em relação ao impetrante (segunda fase), de modo que a eventual apreciação da decadência administrativa demandaria a necessária dilação probatória.

5. Em face da omissão no acórdão lavrado pelo antecessor do relator, quanto ao exame do tópico indicado (dilação probatória para averiguação da má-fé, com efeitos na decadência), o recurso integrativo deve ser acolhido, com a atribuição do excepcional efeito modificativo, para adequação do julgado ao entendimento do STJ.

6. Embargos acolhidos, com efeitos infringentes, para denegar a ordem.

(EDcl no MS 19.164/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2018, DJe 02/08/2018)

Assim, entendo que deve prevalecer a jurisprudência firmada pela Primeira Seção a favor da inviabilidade do exame, no Mandado de Segurança, da ocorrência de decadência contra ato do Ministro de Estado da Justiça que instaurou procedimento administrativo de revisão do ato concessivo de anistia.

3. Ausência de direito líquido e certo a obstar instauração de procedimento administrativo direcionado à revisão de anistia

De fato não há direito líquido e certo à anulação do ato que instaurou o procedimento administrativo de revisão da anistia pela mera fluência do tempo.

A tese do impetrante baseia-se, exclusivamente, no transcurso do prazo de 5 (cinco) anos estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a anulação dos atos administrativos.

Ressalto que, na hipótese, não houve anulação, mas apenas instauração de procedimento administrativo direcionado a esse fim.

É prematuro acenar com a decadência, máxime porque sua ocorrência poderá ser afastada por outros fatores porventura constatados no processo administrativo, no qual deverão ser assegurados o contraditório e a ampla defesa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3.1 Decadência e elemento subjetivo (art. 54, *caput*, da Lei 9.784/1999)

Primeiramente, importa anotar que o aspecto temporal constitui apenas um dos critérios da decadência tratada no referido dispositivo legal, havendo, além dele, o elemento subjetivo (boa-fé). *In verbis* (grifei):

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.

De acordo com o artigo acima transcrito, ainda que transcorrido o prazo de cinco anos, não ocorrerá decadência se ficar demonstrada a má-fé. Tal comprovação, por óbvio, depende da instauração de procedimento administrativo regular.

Não há como presumir a boa-fé de forma geral e absoluta, devendo esse ponto ser apurado caso a caso, sobretudo diante da sabida existência de anistias concedidas à margem da situação de perseguição política que as legitima – nos termos do art. 8º do ADCT e da Medida Provisória 65/2002, convertida na Lei 10.559/2002, que instituiu o Regime dos Anistiados Políticos.

Por seu turno, não é possível apurar a existência de boa-fé do impetrante na via mandamental, por não comportar dilação probatória.

3.2 Decadência e medida administrativa que importe exercício da autotutela (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999)

Além da questão do elemento subjetivo, tratada no tópico anterior, deve-se ter em vista que não estará operada a decadência se, antes mesmo da Portaria ora impugnada, a Administração tiver adotado medida impugnativa que possa ser considerada "exercício do direito de anular" o ato concessivo da anistia, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Com efeito, a leitura conjugada do *caput* e do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 conduz à interpretação de que a Administração tem prazo quinquenal para diligenciar a anulação dos seus atos, sem que ocorra decadência. Nesse sentido, trago a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (*Processo Administrativo Federal – Comentários à Lei 9.784, de 29/1/1999, 4ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 292*):

De um lado, o texto procura definir o que se deve considerar como exercício pela Administração de seu direito de autotutela, ou seja, de corrigir os atos administrativos ilegais que produzam efeitos favoráveis ao destinatário. Exercício do direito é a situação oposta à de inércia na utilização do direito. Assim, o que a lei quer demonstrar é que a situação nela contemplada revela diligência da Administração e exercício do direito, de onde se infere ser incabível a decadência.

A situação mencionada na lei é a adoção de qualquer medida da autoridade que indique diligência no sentido de impugnar a validade do ato. Não há necessidade, pois, que a Administração anule de pronto o ato eivado de vício; basta que tome a efetiva iniciativa de fazê-lo. Tal iniciativa já estará apta a demonstrar que a Administração não está inerte e, como já está exercendo o direito no prazo quinquenal fixado na lei, não mais poderá considerar-se a possibilidade de ocorrer a decadência.

Sobre a regra do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, cito precedentes desta Corte – também *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CEBAS. REVOGAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA.

1. O artigo 54 da Lei nº 9.784/99 estabeleceu o prazo cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, para que a Administração possa exercer o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, assim considerando "qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato" (§ 2º).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)
(MS 12618/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 13/10/2008).

PREVIDENCIÁRIO. ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. ISENÇÃO. IMUNIDADE. CEBAS. REVISÃO DO ATO. ART. 54 DA LEI 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. PRAZO CONTADO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO DIPLOMA LEGAL. ATRIBUIÇÃO PARA EXPEDIÇÃO DO ATO. MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ART. 18, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.742/93. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME FISCAL. INEXISTÊNCIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. "A Lei 9.784/99, ao estabelecer no seu art. 54 o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração pudesse revogar os seus próprios atos, afastou a indefinição temporal de que falam as Súmulas 346 e 473/STF. A vigência do dispositivo mencionado, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da Lei 9.784/99, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado, computando-se o termo inicial a partir da vigência do diploma legal (1º/02/99)" (MS 8.843/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJ 09.04.2007).

2. O art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99 considera como "exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato". Na hipótese em análise, houve manifestação expressa de contestação do ato em 1º de setembro de 2003, razão por que não se operou a decadência.

(...)
6. Mandado de Segurança denegado (MS 12517/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 19/12/2007, p. 1138).

Ora, para fins de decadência do exercício da autotutela, a lei não exige a instauração de processo administrativo no prazo de cinco anos, mas a adoção de "qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

Nessa linha, não considero possível asseverar a decadência apenas com base no transcurso do tempo entre a data da concessão da anistia e a da instauração do processo administrativo, como pretende o impetrante. A verificação de eventual diligência anterior da Administração que configure exercício da autotutela demanda dilação probatória, o que torna inadequada a via mandamental.

O indeferimento da petição inicial é medida que encontra previsão no art. 10 da Lei 12.016/2009, nos seguintes termos: "A inicial será desde logo indeferida, por decisão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

motivada, quando não for o caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos legais ou quando decorrido o prazo legal para a impetração". Inexiste direito absoluto ao exame de mérito quando não preenchidas as condições da ação e os pressupostos processuais, de modo que não há falar em inconstitucionalidade.

4. Conclusão

Diante do exposto, **peço vênia ao eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, e aos eminentes Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina, para divergir de seus votos, a fim de fazer valer a jurisprudência assentada na Primeira Seção, e denegar a Segurança.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.178 - DF (2013/0153977-8)

VOTO-VOGAL

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se da aferição do prazo decadencial, na hipótese de a impetração voltar-se contra o despacho do Ministro da Justiça que determinou a abertura de processo de anulação da Portaria que concedera a condição de anistiado político ao impetrante (segunda fase), hipótese na qual a jurisprudência da Primeira Seção orienta-se contrariamente ao posicionamento adotado pelo Relator, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO.

A Primeira Seção, no MS 18.149/DF (Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. para acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, **julgado em 11/03/2015**, DJe de 09/06/2015), estabeleceu que os atos administrativos, que culminaram na abertura de processos administrativos para anulação das Portarias anistiadoras de militares, desenvolveram-se em três fases:

- 1) edição da Portaria Interministerial 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase);
- 2) despacho do Ministro da Justiça, determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase);
- 3) eventual anulação da anistia, após o procedimento administrativo (terceira fase).

Concluiu-se, naquela ocasião, que não se poderia aferir, na primeira e na segunda hipóteses, a decadência do direito à impetração, à míngua de ato administrativo específico, em relação ao anistiado impetrante, tendo a Administração se limitado, nessas duas circunstâncias, a abrir a discussão sobre a legalidade do ato de anistia, na esfera administrativa.

Ocorre que, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 18.377/DF e 19.164/DF (Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal convocado do TRF/1ª Região)), a Seção, em **28/10/2015**, por maioria (**ocasião em fiquei vencida**), **concedeu** a ordem, dando pela decadência do direito de a Administração anular o ato administrativo, em face de despacho tomado na **segunda fase**, em acórdãos assim ementados:

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. ATO CONCRETO DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. AUTORIZAÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE ANULAÇÃO DA ANISTIA. CADUCIDADE DO DIREITO POTESTATIVO DE REVISÃO DO CONCESSIVO DA ANISTIA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. DIREITO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A impetração não tem por objeto a Portaria Interministerial n. 134/2011, que, pelos precedentes da Seção, expressa a primeira fase do exame das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos, ato que, genérico e preliminar (ainda segundo os precedentes), não teve aptidão para malferir a esfera individual dos direitos dos anistiados.
2. O impetrante se insurge contra o Despacho nº 256/2012, do Ministro de Estado da Justiça, '...que determinou a revisão, por meio do processo administrativo n. 08802.010170/2011-30, da Portaria n. 695, de 23 de maio de 2003, que concedeu ao impetrante a condição de anistiado político.'
3. Determinação do STF, em recurso ordinário do impetrante (art. 102, II, 'a' - CF), para que o STJ dê prosseguimento ao mandado de segurança, ao fundamento de que a ação 'impugna o Despacho nº 256/2012, ato administrativo que deu início ao procedimento de revisão instaurado, e não a Portaria Interministerial nº 134/2011, de caráter genérico.'
4. A tese básica da impetração é a de que, na data do despacho objurgado, de 01/03/2012, já estava caduco o direito potestativo de revisão do ato concessivo da anistia, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 ('O direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.').
5. Da data da Portaria n. 695, de 23/05/2003, concessiva da anistia, com efeitos econômicos, até 01/03/2012, transcorreu prazo superior a cinco (5) anos, nos termos do § 1º do artigo 54 da Lei n. 9.784/1999 ('No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.')
6. O ato específico do Ministro da Justiça, tendente a rever a anistia, dá-se depois de mais de cinco anos da data da Portaria 695, de 23/05/2003, que a concedera, ato de claros efeitos econômicos. O impetrante tem a seu favor (e tinha àquela altura), uma situação jurídica constituída, estabilizada e integrante do seu patrimônio jurídico, decorrente do não exercício do direito potestativo extintivo pela União, deixando à mostra que o ato impugnado fere (com atualidade) o seu direito subjetivo.
7. Também não se cogita - não há referência a essa circunstância nos autos - de eventual má-fé do impetrante, menos ainda comprovada, a afastar a incidência do prazo de decadência, nos termos da previsão legal.
8. A Portaria Interministerial 134, de 15/02/2011, não expressa exercício do direito potestativo de anular a concessão da anistia, à luz do § 2º do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

art. 54 ('Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.'). De toda forma, também na data daquele ato, 15/02/2011, estaria caduco o direito de anular a anistia concedida ao recorrente. Entre 23/05/2003 e 15/02/2011 transcorreram mais de seis anos.

9. Hipótese indubitosa de direito líquido e certo à anulação do Despacho n. 256, publicado em 1º/03/2012, do Ministro de Estado da Justiça, que determinou a instauração do processo administrativo n. 08802.010170/2011-30, destinado à revisão da anistia política que fora concedida ao impetrante pela Portaria n. 695, de 23/05/2003.

10. Concessão da segurança. Confirmação da liminar" (STJ, MS 18.377/DF, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA SEÇÃO, **julgado em 28/10/2015**, DJe de 06/04/2016).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. ATO CONCRETO DO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. AUTORIZAÇÃO PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE ANULAÇÃO DA ANISTIA. CADUCIDADE DO DIREITO POTESTATIVO DE REVISÃO DO CONCESSIVO DA ANISTIA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A impetração não tem por objeto a Portaria Interministerial n. 134/2011, que, pelos precedentes da Seção, expressa a primeira fase do exame das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos, ato que, genérico e preliminar (ainda segundo os precedentes), não teve aptidão para malferir a esfera individual dos direitos dos anistiados.

2. O impetrante se insurge contra o Despacho n. 1.129/2012, do Ministro de Estado da Justiça, proferido no Processo n. 08802.0114482/2011-61, que determinou a abertura de processo de anulação da portaria que lhe concedeu a condição de anistiado político.

3. A tese básica da impetração é a de que, na data da publicação do despacho objurgado, de 03/07/2012, já estava caduco o direito potestativo de revisão do ato concessivo da anistia, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 ('O direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.').

5. Da data da Portaria n. 1.177, de 21/06/2005, concessiva da anistia, com efeitos econômicos, até 03/07/2012, transcorreu prazo superior a cinco (5) anos, nos termos do § 1º do artigo 54 da Lei n. 9.784/1999 ('No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.')

6. O ato específico do Ministro da Justiça, tendente a rever a anistia, dá-se depois de mais de cinco anos da data da Portaria 1.177, de 21/06/2005, que a concedera, ato de claros efeitos econômicos. O impetrante tem a seu favor (e tinha àquela altura), uma situação jurídica constituída, estabilizada e integrante do seu patrimônio jurídico, decorrente do não exercício do direito potestativo extintivo pela União, deixando à mostra que o ato impugnado fere (com atualidade) o seu direito subjetivo.

7. Também não se cogita - não há referência a essa circunstância nos autos - de eventual má-fé do impetrante, menos ainda comprovada, a afastar a incidência do prazo de decadência, nos termos da previsão legal.

8. A Portaria Interministerial 134, de 15/02/2011, não expressa exercício do direito potestativo de anular a concessão da anistia, à luz do § 2º do art. 54 ('Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.'). De toda forma, também na data daquele ato, 15/02/2011, estaria caduco o direito de anular a anistia concedida ao recorrente. Entre 21/06/2005 e 15/02/2011 transcorreram mais de cinco anos.

9. Hipótese indubitosa de direito líquido e certo à anulação do Despacho n. 1.129, publicado em 03/07/2012, do Ministro de Estado da Justiça, que determinou a instauração do processo administrativo n. 08802.011482/2011-61, destinado à revisão da anistia política que fora concedida ao impetrante pela Portaria n. 1.177, de 21/06/2005.

10. Concessão da segurança. Confirmação da liminar. Agravo regimental da União prejudicado" (STJ, MS 19.164/DF, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (Desembargador Federal convocado do TRF/1ª Região), PRIMEIRA SEÇÃO, **julgado em 28/10/2015**, DJe de 10/02/2016).

Após o julgamento e a publicação dos referidos acórdãos, proferidos no MS 18.377/DF e no MS 19.164/DF, esta Primeira Seção, no julgamento do MS 18.405/DF, à unanimidade, em voto do Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**, em **27/04/2016**, em hipótese envolvendo a 2ª fase, voltou a **denegar** a segurança, conforme se depreende da seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO, EX-INTEGRANTE DA AERONÁUTICA. DESPACHO QUE AUTORIZOU A ABERTURA DE PROCESSO PARA ANULAÇÃO DA PORTARIA ANISTIADORA (SEGUNDA FASE). ACÓRDÃO PARADIGMA: MS 18.149/DF, REL. MIN. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, REL. P/ ACÓRDÃO MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 9.6.2015.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR QUE NÃO CONSIDERA OS ATOS PREPARATÓRIOS APTOS A OBSTAR O PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO FORMAL E DIRETA À VALIDADE DO ATO, FORMULADA POR AUTORIDADE COM PODER DE DECISÃO SOBRE A ANULAÇÃO DO ATO, ASSEGURADO AO INTERESSADO O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELA DENEGACÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA.

1. O direito líquido e certo a que alude o art. 5º., LXIX da Constituição Federal é aquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, não lhe turvando o conceito a sua complexidade ou densidade. Dessa forma, deve o impetrante demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida e comprovar, de plano, os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória, incabível no procedimento da ação mandamental.
2. É lição constante (e antiga) dos tratadistas de Direito Civil que o instituto da decadência serve ao propósito da pacificação social, da segurança jurídica e da justiça, por isso que somente em situações de absoluta excepcionalidade se admite a revisão de situações jurídicas sobre as quais o tempo já estendeu o seu manto impenetrável; o Direito Público incorpora essa mesma orientação, com o fito de aquietar as relações do indivíduo com o Estado.
3. O art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos, a contar da data da vigência do ato administrativo viciado, para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários. Após o transcurso do referido prazo decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa.
4. Tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato (art. 54, § 2º.).
5. O § 2º. do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no *caput*, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela.
6. Ressalta-se que essas singelas digressões são as consuetudinárias



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para resguardar a segurança jurídicas nesses casos.

7. Todavia a Primeira Seção desta egrégia Corte Superior estabeleceu distinções referente à análise dos atos administrativos que culminaram na abertura de processo administrativo para anulação da Anistia concedida aos militares com base na Portaria 1.104/1964, quais sejam: a) edição da Portaria Interministerial 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase).

8. Nos dois primeiros casos, entende-se pela impossibilidade de análise da existência de direito líquido e certo, porquanto o art. 54 da Lei 9.784/99 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos, quando presente a má-fé.

9. Foi decidido que não se poderia aferir, de plano, a decadência na via mandamental, uma vez que tanto a instituição de grupos de trabalhos para revisão dos atos concessivos de anistia pela edição da Portaria Interministerial 134/2011 quanto o despacho do Ministro da Justiça para instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado limitaram-se a abrir discussão sobre a legalidade do ato de anistia na seara administrativa (MS 18.149/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 9.6.2015) 10. No entanto, apenas no terceiro caso, é identificado o interesse de agir das partes Impetrantes e, eventualmente, a possibilidade se reconhecer a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. A anulação da anistia seria o ato que, em tese, ofenderia o direito líquido e certo do Impetrante.

11. No caso dos autos a hipótese decorre de despacho que autorizou a abertura de processo para anulação da Portaria anistiadora (segunda fase). Logo não subsiste o interesse de agir das partes Impetrantes para o reconhecimento da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99. Assim, considerando a missão constitucional desta Corte de uniformização da jurisprudência pátria, ressalvo o meu ponto de vista pessoal para acompanhar o entendimento sufragado por este Tribunal.

12. Ordem denegada" (STJ, MS 18.405/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, **julgado em 27/04/2016**, DJe de 10/05/2016).

Depois do acórdão proferido nos autos do MS 18.405/DF, a Primeira Seção desta Corte, em 23/05/2018, **acolheu** os Embargos de Declaração, com efeitos infringentes, opostos aos acórdãos proferidos no MS 18.377/DF e no MS 19.164/DF, para adequação dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

seus julgados ao entendimento sedimentado pelo STJ. Confira-se:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. MÁ-FÉ. EXAME. DILAÇÃO PROBATÓRIA. *WRIT*. INVIABILIDADE. EFEITO MODIFICATIVO. CABIMENTO.

1. Os embargos de declaração têm por escopo sanar decisão judicial eivada de obscuridade, contradição, omissão ou erro material.

2. Esta Corte tem o entendimento de que há distinção quanto à análise de atos administrativos que ensejam a abertura de processo administrativo para anulação da anistia concedida aos militares com base na Portaria n. 1.104/1964, vislumbrando-os em três fases: a) edição da Portaria Interministerial n. 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); e c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase).

3. Pacificou-se que apenas na terceira fase haveria interesse de agir do impetrante e, eventualmente, a possibilidade de se reconhecer a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia, sendo certo que, com relação às duas primeiras fases, entendeu-se que não é possível a análise da ocorrência de decadência em comento, tendo em vista que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos quando presente a má-fé, cuja análise é inviável em sede de mandado de segurança por demandar dilação probatória.

4. Hipótese em que o *writ* foi impetrado contra despacho do Ministro da Justiça que determinou a instauração do procedimento administrativo específico em relação ao impetrante (segunda fase), de modo que a eventual apreciação da decadência administrativa demandaria a necessária dilação probatória.

5. Em face da omissão no acórdão lavrado pelo antecessor do relator, quanto ao exame do tópico indicado (dilação probatória para averiguação da má-fé, com efeitos na decadência), o recurso integrativo deve ser acolhido, com a atribuição do excepcional efeito modificativo, para adequação do julgado ao entendimento do STJ.

6. Embargos acolhidos, com efeitos infringentes, para denegar a ordem" (STJ, EDcl no MS 18.377/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2018, DJe de 02/08/2018).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. MÁ-FÉ. EXAME. DILAÇÃO PROBATÓRIA. *WRIT*. INVIABILIDADE. EFEITO MODIFICATIVO. CABIMENTO.

1. Os embargos de declaração têm por escopo sanar decisão judicial eivada de obscuridade, contradição, omissão ou erro material.
2. Esta Corte tem o entendimento de que há distinção quanto à análise de atos administrativos que ensejam a abertura de processo administrativo para anulação da anistia concedida aos militares com base na Portaria n. 1.104/1964, vislumbrando-os em três fases: a) edição da Portaria Interministerial n. 134/2011, que instituiu grupo de trabalho para revisão dos atos concessivos (primeira fase); b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado (segunda fase); e c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo (terceira fase).
3. Pacificou-se que apenas na terceira fase haveria interesse de agir do impetrante e, eventualmente, a possibilidade de se reconhecer a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia, sendo certo que, com relação às duas primeiras fases, entendeu-se que não é possível a análise da ocorrência de decadência em comento, tendo em vista que o art. 54 da Lei n. 9.784/1999 prevê inexistir prazo para a Administração rever seus atos quando presente a má-fé, cuja análise é inviável em sede de mandado de segurança por demandar dilação probatória.
4. Hipótese em que o *writ* foi impetrado contra despacho do Ministro da Justiça que determinou a instauração do procedimento administrativo específico em relação ao impetrante (segunda fase), de modo que a eventual apreciação da decadência administrativa demandaria a necessária a dilação probatória.
5. **Em face da omissão no acórdão lavrado pelo antecessor do relator, quanto ao exame do tópico indicado (dilação probatória para averiguação da má-fé, com efeitos na decadência), o recurso integrativo deve ser acolhido, com a atribuição do excepcional efeito modificativo, para adequação do julgado ao entendimento do STJ.**
6. **Embargos acolhidos, com efeitos infringentes, para denegar a ordem**" (STJ, EDcl no MS 19.164/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/05/2018, DJe de 02/08/2018).

Ante o exposto, pedindo vênias ao Relator e aos Ministros BENEDITO GONÇALVES e SÉRGIO KUKINA, acompanho a divergência, inaugurada pelo Ministro HERMAN BENJAMIN, para denegar a segurança, na linha do atual entendimento adotado pela Primeira Seção.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0153977-8

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 20.178 / DF

Números Origem: 08802011949201172 17616 18320 18448 201102325522 201200519697 201200837431
8802011949201172

PAUTA: 12/12/2018

JULGADO: 13/02/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

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

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : RAIMUNDO RICARDO DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS - PE020304
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO
ADVOGADO : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - AL000000U

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

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, que lavrará o acórdão.

Votaram com o Sr. Ministro Herman Benjamin os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Francisco Falcão.