



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.163 - DF (2013/0142436-8)

RELATOR : MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)
IMPETRANTE : LUIZ FERNANDO PEREIRA DA SILVA
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

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 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.

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, por unanimidade, conceder a segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 28 de outubro de 2015 (Data do Julgamento).

MINISTRO OLINDO MENEZES
(DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.163 - DF (2013/0142436-8)

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)(Relator): – Luiz Fernando Pereira da Silva impetra mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Justiça, expresso na Portaria n. 1.510, de 05/04/2013 - D.O.U. de 08/04/2013, que anulou a Portaria n. 1.719, de 03/12/2002 - D.O.U. de 04/12/2002, que lhe concedera a anistia política, fazendo cessar o recebimento da prestação mensal a que fazia jus.

Afirma o impetrante que o ato alvejado cassou-lhe a anistia política concedida há mais de dez (10) anos, cujos benefícios já haviam sido integralizados na sua vida familiar e pessoal desde o primeiro semestre de 2003.

Assevera que os expedientes "*interna corporis*" da Advocacia Geral da União dizem respeito a comunicações internas e não têm a natureza e tampouco se inserem no conceito de "*qualquer medida que importe impugnação à validade do ato*" a que alude a Lei n. 9.784/99, porquanto não têm força vinculante para interromper (!) o prazo de decadência, uma vez que não foram praticados pela autoridade competente, qual seja, o Ministro de Estado da Justiça.

Ressalta que o ato atacado, assim como os pronunciamentos dos órgãos setoriais subordinados à autoridade coatora, disseminam a insegurança jurídica e geram a instabilidade jurídica das relações estatais com os administrados.

Requer a concessão da medida liminar para suspender os efeitos do ato atacado, até decisão final deste *writ*, bem como que seja concedida a ordem para se declarar nulo o ato alvejado, reconhecendo-se a decadência administrativa da portaria anulatória da anistia.

Deferida a medida liminar (fl. 61), a União ingressou no feito, sustentando (i) a inexistência de decadência na revisão das anistias e (ii) a inaplicabilidade do prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/99 em casos de inconstitucionalidade, mencionando precedente do Supremo Tribunal Federal (fls. 71/81).

As informações destacam, como matéria preliminar, o histórico da concessão das anistias com fulcro na Portaria n. 1.104/GM3, de 1964, e, sobre o mérito, a inadequação da via eleita; a necessidade de dilação probatória e a ausência de violação a direito líquido e certo (fls.100/902).

O Ministério Público Federal nesta instância, em parecer firmado pelo Subprocurador-Geral da República José Flaubert Machado Araújo, manifesta-se pela concessão da segurança (fls. 913/920).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.163 - DF (2013/0142436-8)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO) (Relator): – 1. A tese básica da impetração é a de que, na data da Portaria n. 1.510, de 05/04/2013 - D.O.U de 08/04/2013, já estava caduco o direito potestativo de revisão do ato concessivo da anistia, nos termos do art. 54 da Lei n. 9.784/99 (*“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.”*).

Pelo que se extrai dos documentos acostados aos autos, tem razão o impetrante. Com efeito, entre a data de expedição da Portaria n. 1.719, concessiva da anistia (03/12/2002), com efeitos econômicos, até 05/04/2013 (data da Portaria n. 1.510, que anulou a anistia concedida), transcorreu prazo superior a cinco (5) anos, nos termos do § 1º do artigo 54 da Lei n. 9.784/99 (*“No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.”*).

Dir-se-á que, nos termos do § 2º do art. 54 (*“Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”*), a Portaria n. 134, de 15/02/2011, poderia representar exercício do direito potestativo de anular a concessão da anistia.

Mas a objeção não procederia. Em primeiro, porque, como tem decidido esta Corte Superior, a partir do MS 16.425-DF, Relator Ministro Amaldo Esteves Lima, a primeira fase do exame das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos iniciou-se com a edição da Portaria Interministerial n. 134/2011, ato que, genérico e preliminar, não teve aptidão para malferir a esfera individual dos direitos dos anistiados. Os mandados de segurança, em consequência, passaram a ser tidos como impetrados contra lei em tese (Súmula 266/STF).

Em segundo, porque, ainda que assim não fosse, também na data daquele ato (da Portaria 134/2011), 15/02/2011, da mesma forma estaria caduco o direito de anular a anistia concedida ao impetrante. Entre 03/12/2002 (concessão da anistia) e 15/02/2011 transcorreram mais de cinco anos, sendo de cinco o prazo de exercício do direito. Desnecessária, para tanto, a dilação probatória aventada.

Diga-se o mesmo (improcedência) em face de uma suposta inaplicabilidade do prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 em casos de inconstitucionalidade, como advoga a AGU, indicando precedente do Supremo Tribunal Federal. A hipótese não é de inconstitucionalidade.

Os fatos da declaração da anistia e da sua revogação são incontroversos, tanto quanto é o da inexistência da má-fé, vício sequer mencionado. Ao contrário do entendimento afirmado nas informações, a matéria básica da presente impetração é perfeitamente examinável nesta via do mandamus, porquanto se trata de se interpretar qual o alcance das regras legais referidas. Nos termos da Súmula 625/STF, *“Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança.”*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A alegação de que a via do mandado de segurança seria inadequada deve ser afastada, porque já foi pacificado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que a matéria discutida nestes autos – impetração contra ato do Ministro de Estado da Justiça, consubstanciado em portaria que anulou a portaria concessiva da anistia política, cessando o recebimento da prestação mensal a que faz jus – pode ser plenamente examinada na via do mandado de segurança.

Nesse sentido é o entendimento consolidado desta Primeira Seção, consoante se extrai do seguinte precedente, no qual se firmaram as premissas que orientaram as decisões posteriores:

"MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A Constituição Federal, no § 5º do seu art. 37, previu que "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". De igual modo, por compreensão extensiva, incumbe à lei a determinação de prazo de decadência quando desta se tratar, conforme sobreveio no art. 54, § § 1º e 2º, da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

2. Não incide a ressalva inscrita na parte final do caput do art. 54 da 9.784/99, pois não se fala, em momento algum, na ocorrência de má-fé, vício que não pode ser presumido.

3. O conceito de "autoridade administrativa", a que alude o § 2º do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, não pode ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência.

4. Devem ser consideradas como "exercício do direito de anular" o ato administrativo apenas as medidas concretas de "impugnação à validade do ato", tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça – autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02.

5. As NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido sob exame, haja vista sua natureza de pareceres jurídicos, de caráter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

facultativo, formulados pelos órgãos consultivos, com trâmites internos, genéricos, os quais não se dirigem, especificamente, a quaisquer dos anistiados sob o pálio da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia.

6. Manifestações genéricas não podem obstar a fluência do prazo decadencial a favor de cada anistiado, que já contava com o seu direito individual subjetivado, materializado, consubstanciado em ato administrativo da autoridade competente, o Sr. Ministro da Justiça, subscritor da respectiva Portaria concessiva de tal benefício legal, militando, em seu prol, os princípios da legalidade, boa-fé e legitimidade, em consonância com a ordem jurídica em vigor.

7. No caso, a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassados mais de 9 (nove) anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54. E, mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, como hábil a afastar a decadência, ainda assim esta já se havia consumado.

8. Admitindo-se, ainda, que o prazo de decadência, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, pode ser interrompido, ou mesmo suspenso, o que, em princípio, é contra a natureza do instituto (art. 207 do CC), ainda assim, para tanto, seria, como é, imprescindível – sob pena de violação às garantias maiores do devido processo, do contraditório, da ampla defesa, etc. – que o beneficiário do prazo em curso seja, individualmente, cientificado do teor do ato interruptivo ou suspensivo, no curso do referido prazo, na forma prescrita no art. 66, da Lei 9.784/99, in verbis: “Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento”.

9. Presume-se, por força do art. 3º da LINDB (antiga LICC), o conhecimento da lei, sendo defeso escusar o seu cumprimento sob alegação de desconhecê-la. Tal presunção, todavia, não se estende a atos administrativos, como aqueles já referidos, praticados, genericamente, nos idos de 2003 e 2006, pelo MJ e AGU, internamente, sem, contudo, dar conhecimento pessoal aos principais interessados na matéria, quais sejam, os beneficiados pelas anistias, ao abrigo da Súmula Administrativa 2002.07.0003-CA, que dispôs: “A Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Aeronáutica, é ato de exceção, de natureza exclusivamente política”.

10. A matéria é plenamente examinável na via do writ, por se tratar, essencialmente, de interpretar qual o alcance das regras legais referidas, pois os fatos da anistia e da sua revogação são



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

incontroversos, tanto quanto o é a inexistência de má-fé, vício sequer mencionado. Incide, assim, a Súmula 625/STF, a saber: "Controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança."

11. Não se olvida que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo simples transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99. No caso concreto, contudo, a questão a ser dirimida pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial MJ/AGU 134/11 não se vincula a eventual inconstitucionalidade da Súmula Administrativa 2002.07.0003 da Comissão de Anistia.

12. O constituinte originário não se preocupou em definir, no art. 8º, caput, do ADCT, o que seria um ato de exceção, institucional ou complementar, de motivação exclusivamente política, tendo tal encargo sido deixado para o legislador infraconstitucional, que criou a Lei 10.559/02.

13. Ainda que se admita, para argumentar, suposto equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003, tal se resolve no campo infraconstitucional, à luz da Lei 10.559/09, não havendo falar em "ato inconstitucional", mormente porque eventual afronta à Constituição se daria de forma indireta, o que não desafia exame de (in)constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e, muito menos, por esta Corte. Precedentes do STF.

14. Segurança concedida para declarar a decadência do ato que anulou a portaria anistiadora. Custas ex lege. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ." (MS n. 18.606-DF, Relatora Ministra Eliana Calmon, Relator para o acórdão o Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe 28/06/2013).

No mesmo sentido se colocam os seguintes precedentes: MS n. 18.996-DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe 14/10/2014; MS n. 18.727-DF, Rel. Ministro Sergio Kukina, DJe 14/04/2014; MS n. 20.322, Rel. Ministra Assusete Magalhães, DJe 25/04/2014; MS n. 19.739-DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 12/02/2014; MS n. 19.631-DF, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 21/10/2013; MS n. 19.579-DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 06/11/2013.

2. Em face do exposto, concedo a segurança, para, confirmando a liminar, anular a Portaria n. 997, de 1º/06//2012, do Ministro de Estado da Justiça (D.O.U. de 04/06/2012), mantendo os efeitos da Portaria n. 1.736, de 31/08/2005, publicada em 1º/09/2005.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0142436-8 PROCESSO ELETRÔNICO MS 20.163 / DF

Números Origem: 1062010 112011 134 1719

PAUTA: 28/10/2015

JULGADO: 28/10/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUIZ FERNANDO PEREIRA DA SILVA
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

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:

"A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.