



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.164 - DF (2012/0196080-6)

RELATOR : MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)
IMPETRANTE : OSMAR PINTO MARQUES
ADVOGADO : MARCELO PIRES TORREÃO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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 maioria, vencidos os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina, conceder a segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes 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 19.164 - DF (2012/0196080-6) RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)(Relator): – Osmar Pinto Marques impetra mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Justiça, expresso no Despacho n. 1.129, de 03/07/2012 - D.O.U. de 03/07/2012, que anulou a portaria que lhe concedeu a anistia política e, conseqüentemente, fez cessar o recebimento da prestação mensal a que faz jus.

A teor da petição inicial, o impetrante ingressou na Aeronáutica antes da edição da Portaria n. 1.104, de 12/outubro/1964, ato de exceção com caráter exclusivamente político, assim como reconhecido pela Portaria n. 1.177, de 21/junho/2005 (fl. 40), que o anistiou, deferindo-lhe reparação na forma de prestação pecuniária mensal, com efeitos financeiros retroativos.

Em consequência do contido na Portaria Interministerial n. 134, de 15 de fevereiro de 2011 (fl. 42) e do Despacho n. 1.129, publicado em 03/julho/2012 (fl. 66), afirma que se instaurou procedimento de revisão visando tornar sem efeito o ato de anistia e cancelar o pagamento da prestação pecuniária. Esse ato (sustenta) é ilegal, posto que, decorridos cinco (5) anos desde o reconhecimento do ato de exceção, a anistia já não podia ser revertida.

Deferida a medida liminar (fls. 162/168), a União interpôs agravo regimental sustentando a inadequação da via eleita, conforme orientação jurisprudencial fixada em recente julgamento nesta Corte Superior de Justiça; a autotutela da Administração Pública; a inexistência de decadência; a inaplicabilidade do prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/99 em casos de inconstitucionalidade, em razão de precedente recente do STF; o efeito multiplicador e da Questão de Ordem no MS n. 15.706/DF (fls. 172/235).

As informações destacam (como matéria preliminar) a inexistência de ato coator apto a viabilizar o presente *writ*. Sobre o mérito, destacam a ausência de violação a direito líquido e certo pelo despacho do Ministro de Estado da Justiça que autoriza a abertura de processo de anulação da portaria concessiva de anistia; a inadequação da via eleita, a necessidade de dilação probatória e a não-ocorrência da decadência do § 2º do art. 54 da Lei n. 9.784/99. Enfatiza, ainda, a inexistência de discordância do Parecer n. 14/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e a ausência de violação ao princípio da segurança jurídica (fls. 241/1.056).

O Ministério Público Federal nesta instância, em parecer firmado pela Subprocuradora-Geral da República Laura Noeme dos Santos, manifesta-se pela denegação da segurança (fls. 1.070/1.073).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.164 - DF (2012/0196080-6)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO - Relator): — 1. No tema das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos, os precedentes do STJ entendem que a hipótese retrata a segunda fase (a primeira seria a Portaria 134/2011), pela qual o Ministro de Estado da Justiça autoriza a instauração de processo individual de revisão do ato anistiador, por despacho, para anular a concessão da anistia política em cada caso.

Para que não haja dúvida, o ato atacado, do Ministro da Justiça é do seguinte teor: *“Autorizo a abertura de processo de anulação da Portaria nº 1177, de 21 de junho de 2005, publicada no DOU em 24.06.2005, nos termos da NOTA n. 866/2011, do Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria MJ-AGU n. 134, de 15 de fevereiro de 2011, cujas razões de fato e direito passam a integrar a presente decisão. Dê-se ciência ao interessado, para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresente suas razões de defesa, nos termos da Lei n. 9.784, de 1999”* (fl. 3).

Há precedentes desta Seção entendendo que a segunda fase (a primeira seria a Portaria 134/2011), pela qual o Ministro de Estado da Justiça autoriza a instauração de processo individual de revisão do ato anistiador, por despacho, para anular a concessão da anistia política em cada caso, não teria ainda aptidão para malferir direito subjetivo dos anistiados, o que somente ocorreria quando o processo estivesse finalizado no âmbito do Ministério da Justiça.

Mas, considerando que (no caso) o ato específico do Ministro da Justiça, tendente a rever a anistia, ocorre depois de mais de cinco anos da data da Portaria Portaria 1.177, de 21/junho/2005 (fl. 40), que a concedera, ato de efetivos efeitos econômicos, parece também claro que o impetrante tem a seu favor (e tinha àquela altura), uma situação jurídica constituída, estabilizada e integrante do seu patrimônio jurídico (refratária à mudança), decorrente do não exercício do direito potestativo pela União, deixando à mostra que o ato impugnado fere (com atualidade) o seu direito subjetivo.

A tese básica da impetração é a de que, na data do despacho objurgado, de 03/julho/2012 (fl. 66), já estava caduco o direito potestativo de revisão do ato concessivo da anistia, nos termos do 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.”)

Procede a tese, que tem respaldo nos fatos e documentos do processo. Com efeito, da data da Portaria n. 1.177, de 21/06/2005, concessiva da anistia a Osmar Pinto Marques, 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 contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.”)

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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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 Interministerial 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 Arnaldo Esteves, 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 a lei em tese (Súmula 266/STF).

Em segundo, porque, ainda que assim não fosse, também na data daquele ato, 15/02/2011, da mesma forma estaria caduco o direito de anular a anistia concedida ao recorrente. Entre 21/06/2005 e 15/02/2011 transcorreram mais de cinco anos, sendo de cinco o prazo de exercício do direito.

O administrado fica submetido a eventual revisão ou anulação do ato administrativo que o beneficia, durante esse lustro; a sua relação com a Administração Pública ainda não está totalmente estabilizada nem imune a alterações.

Contudo, encerrado o prazo decadencial, o administrado deve ter suas relações com a Administração Pública consolidadas e albergadas pelo manto da segurança jurídica, a qual estabelece um limite à autotutela administrativa em favor da estabilidade das relações jurídicas, assegurando previsibilidade em seu comportamento.

Esta Corte Superior de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 15.547-DF, relator o Ministro Castro Meira, analisando caso de despacho do Ministro de Estado da Justiça, autorizador da instauração do procedimento administrativo, estabeleceu como premissas, embora denegasse a segurança.

"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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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." (DJe de 24/04/2012).

Em recentes julgados, todavia, o STJ acatou pedidos de anistiados, conforme exemplificam os seguintes julgados, relativos à anulação de despachos autorizadores da abertura de processo administrativo:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. REVISÃO DO ATO QUE RECONHECEU A CONDIÇÃO DE ANISTIADO POLÍTICO. 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. DECISÃO NO MESMO SENTIDO QUE A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. (Recurso Especial n. 1.526.710-PE, relator o Ministro Humberto Martins, DJe de 13/05/2015).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. ANISTIA POLÍTICA. DECADÊNCIA DO DIREITO DE ANULAR O RESPECTIVO ATO. ART. 54, CAPUT, LEI 9.784/99. SÚMULA 83/STJ.

1. O prazo de decadência para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos patrimoniais contínuos contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. Ademais, ultrapassado o prazo quinquenal para anulação do ato administrativo, a decadência somente poderá ser afastada se demonstrada a má-fé do administrado.

2. A matéria versada no presente recurso já foi objeto de análise pela Primeira Seção, por ocasião do julgamento do MS 18.606/DF, firmando entendimento no sentido de reconhecer a ocorrência da decadência do direito de anulação da portaria concessiva de anistia, quando decorrer o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99, entre a Portaria que concedeu a anistia e a Portaria individual que a anulou.

3. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no Recurso Especial n. 1.521.604-RN, Relator o Ministro Herman Benjamin, DJe de 22/05/2015).

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIADO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

POLÍTICO, EX-INTEGRANTE DA AERONÁUTICA. AUTORIZAÇÃO PELO MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA DE ABERTURA DE PROCESSO DE ANULAÇÃO DA ANISTIA. DECURSO DE MAIS DE 5 ANOS DESDE A PUBLICAÇÃO DA PORTARIA ANISTIADORA ATÉ A PRETENSA REVISÃO DO ATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 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 DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA, NO ENTANTO.

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 despendida 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.
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).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 Portaria 2.272, de 09.12.2003, do Ministro de Estado da Justiça (fls. 10), **e o Despacho do Ministro da Justiça que autorizou a abertura de processo individual de anulação desse ato foi publicado em 19.08.2011** (fls. 9).

10. Ademais, nem se diga que a autorização para abertura de processo de anulação da anistia não representa, por si só, abalo à segurança jurídica, uma vez que concretamente representa fato prospectivo de lesão ao patrimônio jurídico subjetivo do anistiado, quando já transcorridos anos e anos de sua perfectibilização.

11. A corroborar o referido entendimento, entre outros, os MS 18.554/DF e MS 18.678/DF, ambos de minha relatoria, julgados em 11.12.2013, DJe 07.02.2014.

12. Ordem concedida para reconhecer a ocorrência da decadência da Administração em anular a anistia concedida ao impetrante. (MS n. 17.526-DF, Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 16/10/2014).

2. Ante o exposto, concedo a segurança, para, confirmando a liminar, anular o Despacho n. 1.129, do Ministro de Estado da Justiça, publicado em 03/07/2012, que, no processo administrativo n. 08802.011482/2011-61, determinou a revisão da anistia política que fora concedida pela Portaria n. 1.177, de 21/06/2005 ao impetrante. Julgo prejudicado o agravo regimental interposto pela União.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.164 - DF (2012/0196080-6)

VOTO-VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Senhor Ministro Presidente, ouvi atentamente a sustentação oral do ilustre advogado e o voto do eminente Ministro Relator, Olindo Menezes, entretanto ousou divergir, na medida em que se trata de mandado de segurança individual impetrado contra ato administrativo do Ministro de Estado da Justiça, consubstanciado na Portaria 1.129/2012, que, com base na Portaria Interministerial 134/2011, autorizou a abertura de processo de revisão da Portaria 1.177, de 21/06/2005, que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante, acostada à fl. 40-e.

Em hipóteses como a presente, tem sido firme o entendimento dessa 1ª Seção do STJ de que **não há que se falar em decadência quando o ato administrativo impugnado limita-se a autorizar a abertura de processo de revisão, sem que tenha anulado a portaria anistiadora.**

Nesse sentido:

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 DENEGACÃO DA ORDEM. **ORDEM DENEGADA.**

[...] 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).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 (cf. 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 de 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.** (MS 19.861/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/10/2015, DJe 22/10/2015)

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 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**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 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 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.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 09/06/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO 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. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL DO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.**

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 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,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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: 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 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 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. Agravo regimental não provido. (AgRg no MS 19.466/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 04/02/2013, DJe 14/02/2013)

Desse modo, **na presente fase ainda não há que se falar em decadência do direito da Administração de revisar a portaria anistiadora**, posto que, consoante se despreende do ato apontado como coator (e-STJ, fl. 66), **sequer houve a revisão/anulação daquele ato administrativo** (Portaria 1.177/2005), **mas tão-somente a autorização de instauração de processo de revisão das referidas portarias**, situação em que pode ou não vir a ser revisto o ato administrativo que reconheceu a condição do impetrante de anistiado político.

Forte nestas razões e pedindo vênias ao eminente Ministro Relator, **DENEGO A SEGURANÇA.**

Custas processuais pelo impetrante.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sem honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei 12.016/09 e da Súmula 105/STJ.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.164 - DF (2012/0196080-6)

RELATOR : MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO)
IMPETRANTE : OSMAR PINTO MARQUES
ADVOGADO : MARCELO PIRES TORREÃO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

VOTO-VENCIDO

O SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Sr. Presidente, repetindo sabidamente em nosso Regimento Interno e nossa Seção decidiu que o Ministro que não assistiu ao relatório não deve votar, mas também firmou-se que, se se der por habilitado sobre o tema, deve votar – só para ficar registrada essa questão –, quando cheguei já tinha acabado a sustentação oral.

Esse tema é muito debatido e tenho julgado os mandados de segurança na linha da divergência, ou seja, que não há vilipêndio nenhum à instauração de processo dessa natureza.

Peço vênias aos votos divergentes, mas acompanho o voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.164 - DF (2012/0196080-6)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Senhor Presidente, fica bem claro, da leitura da ementa elaborada pelo eminente Relator, que, neste caso, o ato impugnado é o Despacho n. 256/2002, do Ministro do Estado da Justiça, que determinou a revisão por meio do Processo Administrativo número tal, da Portaria n. 695, de 23 de maio de 2003, que concedeu ao impetrante a condição de anistiado".

A jurisprudência pacífica, no âmbito desta Primeira Seção, sempre destacou, na hipótese, três fases, nesses processos de revisão de anistia: a primeira fase é aquela em que a Administração cria um grupo de estudos, para examinar essa questão relacionada à anistia; a segunda fase é exatamente a que se refere este mandado de segurança, em que se autoriza a instauração de um processo de revisão do processo que concedeu a anistia; e a terceira e derradeira fase é a própria anulação do ato de anistia.

Quando passei a integrar esta Seção, essa jurisprudência já se fazia pacificada, no âmbito da Seção, de modo que se entendia que só haveria interesse processual e um ato passível de ser impugnado, em mandado de segurança, na terceira hipótese, que é aquela de anulação da própria anistia, porque aí é que existiria um ato operante e exequível, capaz de gerar efeitos lesivos ao direito da parte.

Tenho em mãos um precedente recentíssimo, desta Seção, julgado a unanimidade, de 14 de outubro de 2015, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, exatamente nessa hipótese. A ementa do MS 19.861/DF esclarece o seguinte:

"Nos dois primeiros casos [está se referindo às duas primeiras fases], 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 trabalho para revisão de atos concessivos de anistia [a primeira fase] 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 da Anistia na seara administrativa."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E cita um precedente do Mandado de Segurança 18.149/DF, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para o acórdão o Ministro Mauro Campbell Marques, publicado em 09/06/2015. E prossegue a ementa:

"No entanto, apenas no terceiro caso, [que é a hipótese da efetiva anulação da anistia], é identificado o interesse de agir das partes, e, eventualmente, a possibilidade de se reconhecer a decadência prevista no art. 54 da Lei n. 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 interesse de agir das partes impetrantes para o reconhecimento da decadência, previsto 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."

Este foi um julgado unânime da última sessão, de 14 de outubro de 2015, no qual o mandado de segurança procurava atacar exatamente essa segunda fase.

Tenho em mãos outro julgado desta Seção, no MS 18.149/DF, de 11 de março de 2015, no qual ficou Relator para o acórdão o Ministro Mauro Campbell Marques, era Relator originário o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que atacava a segunda fase mencionada cuja ementa registra:

"Efetivamente, a análise da tese da decadência, da possibilidade 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 permite afirmar que tal tese somente poderá ser analisada no momento em que o processo administrativo estiver finalizado no âmbito do Ministério da Justiça [a jurisprudência sempre foi nesse sentido nesta Seção]. Nesse contexto, é importante esclarecer que, embora o transcurso do prazo decadencial possa ser aferido de plano, a Lei n. 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pública, tendente a anular os atos de anistia política, apto a afastar alegação de decadência administrativa."

Neste caso, a segurança foi denegada, como também o foi naquele outro precedente, julgado na última sessão, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Assim, fiel à jurisprudência desta Seção e em face dos inúmeros julgados que têm sido proferidos nesse sentido, nesta Seção, vou pedir a mais respeitosa vênua ao eminente Relator – por quem tenho a maior admiração, pelo seu equilíbrio e bom senso, em seus julgados –, para acompanhar a divergência.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0196080-6 PROCESSO ELETRÔNICO MS 19.164 / DF

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 : OSMAR PINTO MARQUES
ADVOGADO : MARCELO PIRES TORREÃO 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 maioria, vencidos os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães e Sérgio Kukina, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.