



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.405 - DF (2012/0074639-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : ORLANDO KUGLER
IMPETRANTE : JOSIAS ALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ILTON CARMONA DE SOUZA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
IMPETRADO : ADVOGADO GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

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. 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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília/DF, 27 de abril de 2016 (Data do Julgamento).

NAPOLÉÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.405 - DF (2012/0074639-4)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : ORLANDO KUGLER
IMPETRANTE : JOSIAS ALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ILTON CARMONA DE SOUZA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
IMPETRADO : ADVOGADO GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por ORLANDO KUGLER e JOSIAS ALVES DE OLIVEIRA, no qual apontam como autoridade coatora o MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, e como ato coator o despacho de autorização para a abertura de processo individualizado de anulação das portarias concessivas de anistia política que lhes beneficiaram.

2. Narra a inicial que os impetrantes foram beneficiados pela anistia política por termos das Portarias 1.237, de 05.05.2004 e 726, de 20.02.2004; passando, a partir de então, a perceber a reparação econômica correspondente na forma de prestações mensais, permanentes e continuadas.

3. Aduzem que, conquanto não tenham sido informados, nos últimos 5 anos, de qualquer iniciativa da Administração para revisar ou anular as anistias concedidas, 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 portarias de anistia de 2.530 cabos da Aeronáutica, dentre os quais os impetrantes.

4. Sustentam que passados mais de 5 anos a contar do primeiro pagamento da prestação mensal relativa à anistia política dos impetrantes estabilizou-se a relação jurídica com albergue constitucional do direito adquirido e da inviolabilidade do ato jurídico perfeito. Destacam que a possibilidade de revisão e eventual anulação das Portarias anistiadoras 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 às fls. 64/69.

6. Devidamente notificada, a autoridade coatora prestou as informações de estilo, oportunidade em que alegou: (a) a ausência de violação de direito líquido e certo pelo despacho do Ministro de Estado que apenas autoriza a abertura de processo de anulação da portaria concessiva de anistia; (b) a inocorrência da decadência prevista no art. 54, § 2o. da Lei 9784/99, pois a Nota AGU/JD-1/2006, aprovada pelo Advogado-Geral da União em 16 de fevereiro de 2006 efetivamente interrompeu a contagem do prazo quinquenal do qual dispunha a administração para rever o ato; e (c) a ausência de afronta ao princípio da segurança jurídica.

7. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República MARIA CATEANA CINTRA SANTOS, opinou pela *denegação da segurança*.

8. É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.405 - DF (2012/0074639-4)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : ORLANDO KUGLER
IMPETRANTE : JOSIAS ALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ILTON CARMONA DE SOUZA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
IMPETRADO : ADVOGADO GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

VOTO

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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

1. Preliminarmente, é de se ter claro que o direito líquido e certo a que alude o art. 50., 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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 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 ensinar 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ORDEM CONCEDIDA.

1. *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 e considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato (artigo 54, caput, e parágrafo 2o. da Lei 9.784/99).*

2. *Instaurado o processo de revisão de anistiado político após decorridos mais de sete anos da sua concessão e quase seis anos de recebimento da prestação mensal, permanente e continuada, resta consumado o prazo decadencial de que cuida o artigo 54 da Lei 9.784/99.*

3. *Conquanto se admita que o controle externo, oriundo dos Poderes Legislativo e Judiciário, não esteja sujeito a prazo de caducidade, o controle interno o está, não tendo outra função o artigo 54 da Lei 9.784/99 que não a de impedir o exercício abusivo da autotutela administrativa, em detrimento da segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e os administrados de boa-fé, razão pela qual não poderia a Administração Pública, ela mesma, rever o ato de anistia concedida há mais de cinco anos.*

4. *Ordem concedida* (MS 15.346/DF, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 3.12.2010).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 consuma a situação fática administrativa, motivo pelo qual, 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. 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 dos pareceres jurídicos manifestados nas NOTAS AGU/JD-10/2003 e 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela.

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

b) despacho do Ministro da Justiça determinando a instauração do procedimento administrativo específico em relação a cada anistiado;

c) eventual anulação da anistia após o procedimento administrativo.

21. 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.

22. 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).

23. No entanto, apenas no terceiro caso, é identificado o interesse



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

24. 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.

25. 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.

26. Diante dessas considerações, denega-se a ordem, cassando a liminar anteriormente concedida.

27. Fica prejudicado o Agravo Regimental interposto contra a decisão concessiva liminar.

28. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0074639-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 18.405 / DF

Números Origem: 8802010903201136 8802011443201163

PAUTA: 27/04/2016

JULGADO: 27/04/2016

Relator

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

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ORLANDO KUGLER
IMPETRANTE : JOSIAS ALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADO : ILTON CARMONA DE SOUZA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
IMPETRADO : ADVOGADO GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Garantias
Constitucionais - 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, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.