



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.180 - DF (2012/0199603-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
IMPETRANTE : ILZA VIANNA BORBA
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA DE MILITAR. ANULAÇÃO APÓS TRANSCURSO DO PRAZO QUINQUENAL. PRÉVIA MEDIDA DE IMPUGNAÇÃO DA VALIDADE DO ATO CONCESSIVO. DESCARACTERIZAÇÃO. MÁ-FÉ DO BENEFICIÁRIO NÃO DEMONSTRADA. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. "A revisão das portarias concessivas de anistia submete-se à fluência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, o qual fixa em cinco anos o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários. Precedentes do STF" (MS 15.706/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Castro Meira, Dje 11.5.2011).

2. Quando os fatos são incontroversos e a conclusão a respeito da decadência pressupõe apenas a interpretação dos efeitos jurídicos deles decorrentes, dispensa-se dilação probatória. Por outro lado, eventual complexidade do ponto debatido, por si só, não inviabiliza a impetração do *mandamus*.

3. Ultrapassado o prazo quinquenal para anulação do ato administrativo, a decadência somente poderá ser decretada se demonstrada a má-fé do administrado (art. 54, *caput, in fine*, da Lei 9.784/1999), o que não se verifica no caso dos autos.

4. O ato de impugnação à validade, para obstar o prazo decadencial, deve: a) ser praticado pela autoridade competente; b) possuir caráter específico e individualizado; e c) conter notificação ao administrado. Inteligência do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999.

5. Segurança concedida para restabelecer a anistia.

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: "A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Arnaldo Esteves Lima e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 26 de junho de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.180 - DF (2012/0199603-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : ILZA VIANNA BORBA
ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Mandado de Segurança contra ato do Ministro de Estado da Justiça.

A parte impetrante reputa ilegal a anulação da anistia concedida ao seu falecido cônjuge, ao argumento de que está configurada a decadência porque superado o prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.

A liminar foi deferida às fls. 125-126. Mantido o *decisum* por ocasião de julgamento do Agravo Regimental interposto (fls. 966-968).

A União ingressou no feito e utilizou as seguintes assertivas para defender a legalidade do ato praticado: a) a Nota AGU/JD-1/2006, de 7.2.2006, consubstancia medida de impugnação à validade das anistias decorrentes da Portaria 1.104/1964, o que obstou a consumação do prazo decadencial (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999); b) não há decadência para revisão de atos que afrontam a Constituição Federal de 1988.

Nas informações prestadas, a autoridade coatora traçou histórico para explicar a origem da controvérsia em torno das concessões de anistia aos militares com base na Portaria 1.104/1964. Menciona que a necessidade de dilação probatória inviabiliza o *writ*. No mérito, afirma que: a) o direito à revisão das anistias irregularmente concedidas é corolário do princípio da *autotutela* e não está sujeito à decadência; b) alternativamente, se houver prazo decadencial a ser aplicado, é importante levar em conta que as manifestações jurídicas produzidas nas unidades consultivas da AGU obstam a sua fluência; e c) o respectivo termo inicial é a data em que a autoridade competente tomou conhecimento do ilícito.

O Ministério Público Federal opinou pela denegação da Segurança.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.180 - DF (2012/0199603-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): As questões relacionadas à anulação da anistia concedida aos militares com base na Portaria 1.104/1964 têm sido discutidas em três fases: a) primeira, 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; b) segunda, 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 c) terceira, distinta das situações pretéritas, pois relacionada às demandas que impugnam ato concreto, individual e conclusivo, resultado do encerramento dos processos revisionais, consistente na efetiva anulação das anistias concedidas.

O presente caso se amolda à última hipótese.

Inicialmente, registro que, no julgamento do MS 15.706/DF, a Seção de Direito Público do STJ adotou a orientação segundo a qual "A revisão das portarias concessivas de anistia submete-se à fluência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, o qual fixa em cinco anos o direito da Administração Pública de anular os atos administrativos que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários".

Em relação aos demais argumentos apresentados nas informações prestadas e na manifestação da União, o STJ, em 10.4.2013, julgou o MS 18.606/DF, que versa sobre hipótese idêntica à debatida nestes autos, e se posicionou nos seguintes termos:

a) a decadência pode ser debatida em Mandado de Segurança, pois o processo administrativo que resultou na anulação da anistia foi concluído e reúne os elementos necessários para verificação de sua caracterização;

b) ainda que o prazo quinquenal para anulação do ato administrativo tenha sido ultrapassado, a decadência poderá ser decretada, desde que seja demonstrada a má-fé do beneficiário (art. 54, *caput*, *in fine*, da Lei 9.784/1999);



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

c) somente a autoridade administrativa competente para emissão do ato pode impugnar a sua validade, para os fins do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999;

d) a impugnação, para obstar o prazo decadencial, além de exercida por autoridade competente, deve ser específica e individualizada, com cientificação ao administrado.

Transcrevo, por oportuno, a ementa do julgado:

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 18.606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/06/2013).

In casu, deve ser reconhecida a decadência porque a autoridade impetrada não atacou, concreta e especificamente, com ciência ao interessado, nos cinco anos seguintes à publicação do ato administrativo ou ao primeiro pagamento da prestação continuada, a validade da portaria concessiva da anistia.

Por outro lado, no procedimento revisional instaurado, não há alusão alguma à existência de má-fé do anistiado.

Diante do exposto, **concedo a Segurança para restabelecer a anistia.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0199603-5 PROCESSO ELETRÔNICO MS 19.180 / DF

PAUTA: 26/06/2013

JULGADO: 26/06/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro CASTRO MEIRA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ILZA VIANNA BORBA

ADVOGADO : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(S)

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

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 Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Arnaldo Esteves Lima e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.