



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.491 - DF (2012/0092923-5)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
IMPETRANTE : NEUZA LIMA DA COSTA
ADVOGADO : DANIEL FERNANDES MACHADO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA ANULANDO ATO ANISTIADOR (TERCEIRA FASE). ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO QUINQUENAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/99. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE MÁ-FÉ DO IMPETRANTE NÃO INDICADA PELA AUTORIDADE COATORA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. MEDIDAS IMPUGNATIVAS TENDENTES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NÃO COMPROVADAS. PRAZO DECADENCIAL CONFIGURADO. TESE FIRMADA PELA 1ª SEÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.

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. A referida fase foi analisada pela Primeira Seção deste Tribunal Superior no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), que 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, 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

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, **hipótese examinada na presente ação mandamental**.

5. A análise da tese da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos concessivos de anistia política é essencial para o julgamento da ação mandamental, o que somente é viável após a finalização do processo administrativo de revisão da anistia política do impetrante no âmbito Ministério da Justiça, em razão da necessidade da presença dos elementos indispensáveis à resolução da controvérsia. 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 deveria 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.

6. A Lei 9.784/99 estabelece prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular atos administrativos contados da data em que foram praticados, salvo má-fé. O processo administrativo de anulação do ato anistiador, em nenhum momento, foi embasado na má-fé do impetrante, o que afastaria a única exceção prevista no *caput* do art. 54 da referida norma.

7. O exercício do direito do Poder Público anular as anistias políticas exige a presença de elementos para o reconhecimento de sua validade. Além disso, esta Corte Superior já proclamou o entendimento no sentido de que as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União e as NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, "não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa": MS 16.609/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 22.6.12; MS 17.371/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 1º.8.12. Por outro lado, o procedimento tendente a anular o ato administrativo exige, necessariamente, sob pena de grave violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, a cientificação individual do beneficiário do ato impugnado (art. 66 da Lei 9.784/99), circunstância não comprovada pelo Poder Público nas referidas notas, apontadas como medidas impugnativas praticadas pela autoridade administrativa das anistias políticas concedidas aos militares.

8. Tese pacificada pela Primeira Seção no julgamento do MS 18.606/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ acórdão Min. Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13). No mesmo sentido, os seguintes precedentes: MS 19.278/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13; MS 19.448/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.5.13; MS 15.330/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 17.12.2010; MS 15.346/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 3.12.2010.

9. No caso concreto, a **Portaria 2390/2003 (09.12.2003)** que reconheceu a condição de anistiado político do **ex-marido da impetrante** somente foi anulada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pela **Portaria 638/2011 (29/07/2011)**, configurando o transcurso de mais de cinco anos aptos a configurar a decadência administrativa do Poder Público anular atos administrativos. Ademais, ainda que seja considerada a edição da Portaria Interministerial MJ/AGU 134/2011 como instrumento de impugnação da anistia política, a ocorrência do prazo quinquenal decadencial não seria afastada.

10. Segurança concedida. **Agravo regimental da União prejudicado.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 11 de setembro de 2013.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.491 - DF (2012/0092923-5)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
IMPETRANTE : NEUZA LIMA DA COSTA
ADVOGADO : DANIEL FERNANDES MACHADO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por **Neuza Lima da Costa** contra ato do Ministro de Estado da Justiça, especificamente a **Portaria 638/2012** que anulou o ato que reconheceu a condição de anistiado político que autorizou a abertura de processo de anulação da condição de anistiado político do **ex-marido falecido da impetrante**.

Relata que o **ex-marido da impetrante** foi declarado anistiado político pela **Portaria 2390/2003** do Ministro de Estado da Justiça, na qual foi concedida reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, com fundamento na Lei 10.559/2002.

Aduz que o Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União, editaram a Portaria Interministerial 134/2011, que instaurou procedimento preliminar de revisão das portarias concessivas de anistia política de militares fundadas em afastamentos motivados pela Portaria 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira.

Alega, em síntese, que ocorreu a decadência do prazo para a Administração rever o ato anistiador em razão do transcurso do prazo de cinco anos entre a concessão da anistia e a edição do ato coator impugnado no presente mandado de segurança, bem como a absoluta boa-fé do impetrante ao apresentar a declaração de perseguido político, nos termos dos art. 53 e 54 da Lei 9.784/99.

Assevera que a nota AGU/JD/1-2006 não interrompeu o prazo decadencial para a revisão do ato administrativo, pois não pode ser considerada medida impugnativa. Requer a concessão da ordem para cassar o ato impugnado.

O pedido liminar foi deferido **por este Relator** para o fim de suspender os efeitos do ato impugnado (fls. 445/447), o que foi impugnado por agravo regimental interposto pela União (fls. 454/479).

****A autoridade coatora prestou informações nas quais defende que: a) as anistias políticas concedidas aos militares fundadas na Portaria 1.104/GM3 de 1964 devem ser revistas em razão da determinação da portaria Interministerial 134/2011; b) inexistente violação à direito líquido e certo no caso examinado, em face do direito da Administração Pública de rever seus próprios atos e em decorrência da impossibilidade de convalidação do ato que acarreta lesão ao interesse público; c) a instauração do processo de anulação da anistia ocorreu dentro do prazo decadencial (fls. 485/1295).**

O Ministério Público Federal opinou pela **denegação** da ordem (fls. 1314/1320).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.491 - DF (2012/0092923-5)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA ANULANDO ATO ANISTIADOR (TERCEIRA FASE). ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO QUINQUENAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/99. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE MÁ-FÉ DO IMPETRANTE NÃO INDICADA PELA AUTORIDADE COATORA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. MEDIDAS IMPUGNATIVAS TENDENTES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NÃO COMPROVADAS. PRAZO DECADENCIAL CONFIGURADO. TESE FIRMADA PELA 1ª SEÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA.

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. A referida fase foi analisada pela Primeira Seção deste Tribunal Superior no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), que 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, 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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inadequação da via eleita.

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, **hipótese examinada na presente ação mandamental**.

5. A análise da tese da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos concessivos de anistia política é essencial para o julgamento da ação mandamental, o que somente é viável após a finalização do processo administrativo de revisão da anistia política do impetrante no âmbito Ministério da Justiça, em razão da necessidade da presença dos elementos indispensáveis à resolução da controvérsia. 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 deveria 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.

6. A Lei 9.784/99 estabelece prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular atos administrativos contados da data em que foram praticados, salvo má-fé. O processo administrativo de anulação do ato anistiador, em nenhum momento, foi embasado na má-fé do impetrante, o que afastaria a única exceção prevista no *caput* do art. 54 da referida norma.

7. O exercício do direito do Poder Público anular as anistias políticas exige a presença de elementos para o reconhecimento de sua validade. Além disso, esta Corte Superior já proclamou o entendimento no sentido de que as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União e as NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, "não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa": MS 16.609/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 22.6.12; MS 17.371/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 1º.8.12. Por outro lado, o procedimento tendente a anular o ato administrativo exige, necessariamente, sob pena de grave violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, a cientificação individual do beneficiário do ato impugnado (art. 66 da Lei 9.784/99), circunstância não comprovada pelo Poder Público nas referidas notas, apontadas como medidas impugnativas praticadas pela autoridade administrativa das anistias políticas concedidas aos militares.

8. Tese pacificada pela Primeira Seção no julgamento do MS 18.606/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ acórdão Min. Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13). No mesmo sentido, os seguintes precedentes: MS 19.278/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13; MS 19.448/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.5.13; MS 15.330/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 17.12.2010; MS 15.346/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 3.12.2010.

9. No caso concreto, a **Portaria 2390/2003 (09.12.2003)** que reconheceu a condição de anistiado político do **ex-marido da impetrante** somente foi anulada pela **Portaria 638/2011 (29/07/2011)**, configurando o transcurso de mais de cinco anos aptos a configurar a decadência administrativa do Poder Público anular atos administrativos. Ademais, ainda que seja considerada a edição da Portaria Interministerial MJ/AGU 134/2011 como instrumento de impugnação da anistia política, a ocorrência do prazo quinquenal decadencial não seria afastada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

10. Segurança concedida. **Agravo regimental da União prejudicado.**

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Presentes os pressupostos necessários ao julgamento do mandado de segurança.

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.

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.

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. A referida fase foi analisada pela 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, 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 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 é inviável, pois também exige prova pré-constituída do direito líquido e certo, o que atrai a inadequação da via eleita.

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, **hipótese examinada na presente ação mandamental**.

A análise da tese da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos concessivos de anistia política é essencial para o julgamento da ação mandamental, o que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

somente é viável após a finalização do processo administrativo de revisão da anistia política do impetrante no âmbito Ministério da Justiça, em razão da necessidade da presença dos elementos indispensáveis à resolução da controvérsia.

O art. 54 da Lei 9.784/99 estabelece:

"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.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

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

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 deveria 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.

A referida norma estabelece prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular atos administrativos contados da data em que foram praticados, salvo má-fé. O processo administrativo de anulação do ato anistiador, **em nenhum momento**, foi embasado na má-fé do impetrante, o que **afasta a única exceção** prevista no *caput* do art. 54 da Lei 9.784/99.

Por outro lado, o exercício do direito do Poder Público anular as anistias políticas exige a presença de elementos para o reconhecimento de sua validade. No caso específico, caberia ao Ministro da Justiça a atribuição e denominação de "autoridade administrativa" (§ 2º do art. 54 da Lei 9.784/99), em razão da competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas fundadas na Lei 10.559/2002.

Outrossim, o procedimento tendente a anular o ato administrativo exige, necessariamente, sob pena de grave violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, a cientificação individual do beneficiário do ato impugnado (art. 66 da Lei 9.784/99), circunstância não comprovada pelo Poder Público nas NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, apontados como medidas impugnativas praticadas pela autoridade administrativa das anistias políticas concedidas aos militares.

Além disso, esta Corte Superior já proclamou o entendimento no sentido de que as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União e as NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, "não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa": MS 16.609/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 22.6.12; MS 17.371/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 1º.8.12.

A Primeira Seção pacificou a presente controvérsia (terceira fase) no julgamento do MS 18.606/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ acórdão Min. Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13), assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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"

No mesmo sentido, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

"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. O poder-dever de a Administração rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99 c.c. 37, § 5º, da Constituição da República, ou a existência de flagrante inconstitucionalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Nos termos do art. 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".
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. 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.
7. Hipótese em que a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54 da Lei 9.784/99.
8. A Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, mesmo se considerada hábil a afastar a decadência, não tem o condão de reabrir o prazo decadencial já finalizado.
9. A questão sub judice, 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, uma vez que a definição de ato de exceção exclusivamente político, previsto no art. 8º, caput, do ADCT, foi deixado a cargo da legislação infraconstitucional, qual seja, da Lei 10.559/02.
10. Eventual equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 importaria em mera ofensa indireta à Constituição Federal, o que não desafia exame de (in)constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e, muito menos, por esta Corte. Precedentes do STF.
11. Precedentes: MS 18.728/DF, 18.606/DF, 18.682/DF e 18.590/DF (Rel. p/ ac. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Seção, julgados em 10/4/13).
12. Hipótese em que, quando da publicação da Portaria/MJ 1.932, em 5/9/12, ou, ainda, da Portaria Interministerial/MJ/AGU 134, de 15/2/11, já havia transcorrido o prazo decadencial, uma vez que a Portaria/MJ 1.266, que concedeu a anistia, é de 5/5/04.
13. 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. Agravo regimental da União prejudicado." (MS 19.278/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - ANISTIA POLÍTICA - ATO QUE ANULOU A CONCESSÃO DE ANISTIA -



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRELIMINARES REJEITADAS - DECADÊNCIA - PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Preliminares de inadequabilidade da via eleita e de prescrição afastadas.
 2. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento do MS 18.606/DF, firmou 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. A incidência do §2º do art. 54 da Lei 9.784/99 requer ato administrativo editado por autoridade competente com a finalidade de efetivo controle de validade de outro ato administrativo.
 4. Atos de conteúdo genérico não podem servir para interromper ou suspender o prazo decadencial, ou, ainda, servir de termo a quo de cientificação oficial da existência de processo de revisão dos direitos dos anistiados, sob pena de violação ao art. 66 da Lei 9.784/99.
 5. Agravo regimental da União contra decisão concessiva da liminar prejudicado.
 6. Mandado de segurança concedido."
- (MS 19.448/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.5.13)

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO. PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. PODER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. ART. 54, CAPUT E § 2º, DA LEI N.º 9.74/99. DECADÊNCIA. TRANSCURSO DE LAPSO TEMPORAL SUPERIOR AO QUINQUÍDIO LEGAL.

1. O art. 54, da Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos.
2. A despeito de a Administração Pública estar adstrita à observância do princípio da legalidade, por força do art. 37, da Constituição Federal, deve o poder público observar outros princípios, notadamente o da segurança jurídica, corolário do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição Federal. Precedente: (MS 9112/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, DJ 14/11/2005).
3. A antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmava o entendimento de que os atos administrativos inválidos poderiam ser revistos pela autoridade administrativa em nome do princípio da legalidade, ao fundamento de que os atos eivados de vícios não poderiam produzir efeitos. Nessa linha de raciocínio é que foram editadas as Súmulas 346 e 473, do STF.
4. Com a edição da Lei n.º 9.784/99, a jurisprudência passou a reconhecer que a invalidação dos atos administrativos sujeita-se a prazo decadencial, por aplicação expressa do art. 54, que assim dispõe:
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.
§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.
§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.
3. É que a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria idéia de justiça material.
4. In casu, a questão central reside no transcurso do prazo decadencial para a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

prática da Portaria n.º 523/2009, que pretende anular ato da Portaria n.º 1.336/2004, consubstanciado no reconhecimento do impetrante como anistiado político e, conseqüentemente, ao pagamento de prestação mensal, permanente e continuada em substituição à aposentadoria excepcional.

5. O primeiro pagamento da prestação mensal a que se pretende anular ocorreu em 02 de julho de 2004 (cf. doc. 07 - fl. 26) e a Portaria n.º 523-MJ foi publicada no Diário Oficial da União em 24 de março de 2010, ou seja, após o quinquênio legal para a administração rever seus próprios atos, previsto no artigo 54, da Lei 9.784/99, o que pode-se concluir pela consumação da decadência administrativa.

6. Mandado de segurança concedido."

(MS 15.330/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 17.12.2010)

"MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI Nº 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 nº 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 nº 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 nº 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, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 3.12.2010)

No caso concreto, a **Portaria 2390/2003 (09.12.2003)** que reconheceu a condição de anistiado político do **ex-marido falecido do impetrante** somente foi anulada pela **Portaria 638/2011 (29/07/2011)**, configurando o transcurso de mais de cinco anos aptos a configurar a decadência administrativa do Poder Público anular atos administrativos. Ademais, ainda que seja considerada a edição da Portaria Interministerial MJ/AGU 134/2011 como instrumento de impugnação da anistia política, a ocorrência do prazo quinquenal decadencial não seria afastada.

Ante o exposto, a segurança deve ser concedida, a fim de reconhecer a impossibilidade de anular a portaria anistiadora da parte impetrante em razão do transcurso do prazo decadencial da revisão administrativa.

Por fim, fica prejudicado o exame do agravo regimental interposto contra o deferimento do pedido liminar.

Sem condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei 12.016/09 e Súmula 105/STJ).

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0092923-5

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 18.491 / DF

PAUTA: 28/08/2013

JULGADO: 11/09/2013

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : NEUZA LIMA DA COSTA

ADVOGADO : DANIEL FERNANDES MACHADO 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, restando prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.