



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.553 - DF (2012/0104811-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
AGRAVANTE : CLÁUDIA KALI DE OLIVEIRA
ADVOGADO : RICARDO ALEXANDRE SILVA CARDOSO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER ANISTIA. MANIFESTAÇÃO DO PODER DE AUTOTUTELA. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/1999 (*CAPUT* E § 2º). NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Trata-se de Agravo Regimental contra decisão que indeferiu liminar em Mandado de Segurança impetrado com a finalidade de impedir o prosseguimento de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia.

2. A controvérsia é de amplo conhecimento do STJ, que, em julgado recente da Primeira Seção, e após extensos debates, entendeu pela inadequação da via eleita para a criação de óbice ao trâmite de processo administrativo destinado a rever ato concessivo de anistia (MS 15.457/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.4.2012).

3. A mera instauração de procedimento administrativo para o exercício do poder de autotutela, com garantia do contraditório, constitui medida legítima, devendo-se evitar, na via mandamental, peremptória declaração de decadência de futura e eventual anulação.

4. O art. 54 da Lei 9.784/1999 dispõe que "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" (grifo acrescentado).

5. O aspecto temporal constitui apenas um dos critérios tratados no mencionado dispositivo legal, havendo, além dele, o elemento subjetivo (boa-fé). Com efeito, ainda que transcorrido o prazo de cinco anos, não ocorrerá decadência se ficar demonstrada a má-fé – e tal verificação depende da instauração de procedimento administrativo regular.

6. Impossível apurar a existência de boa-fé da impetrante na via mandamental, por não comportar dilação probatória.

7. De acordo com o § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, "considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

8. Nessa linha, parece desaconselhável asseverar a decadência apenas com base no transcurso do tempo entre a concessão da anistia e a instauração do processo administrativo, tal como pretende a impetrante. Verificar eventual diligência anterior da Administração que configure exercício da autotutela demanda dilação probatória também nesse ponto, o que reforça a inadequação da via mandamental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

9. Não se afirma aqui a existência de má-fé da impetrante nem se faz análise conclusiva sobre a revisão da anistia a ela concedida; apenas se constata que inexistente direito líquido e certo de obstar que a Administração Pública instaure processo administrativo regular e, quiçá, apure circunstância que afaste a decadência no caso concreto.

10. Tanto o elemento subjetivo (art. 54, *caput*) quanto eventual ato preexistente apto a interromper a decadência (§ 2º) comportarão análise nos autos do procedimento instaurado, que poderá concluir ou não pela anulação da anistia. Por ora, tal resultado é mera conjectura.

11. Agravo Regimental não provido. Processo extinto sem resolução do mérito nos termos do art. 267, VI, do CPC.

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, negou provimento ao agravo regimental e julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, 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, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 14 de agosto de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.553 - DF (2012/0104811-5)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : CLÁUDIA KALI DE OLIVEIRA
ADVOGADO : RICARDO ALEXANDRE SILVA CARDOSO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

RELATÓRIO

EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Agravo Regimental contra decisão que indeferiu liminar em Mandado de Segurança impetrado com a finalidade de impedir o prosseguimento de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia.

A agravante afirma que está caracterizada a boa-fé e consumado o prazo decadencial para que a Administração realize a anulação.

Requer a reconsideração do *decisum* ou a submissão do feito à Seção.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.553 - DF (2012/0104811-5)

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 8.2.2013.

A irresignação não merece acolhida e o processo deve ser extinto sem resolução de mérito.

1. Questão pacificada recentemente pela Primeira Seção do STJ

Reitero que a controvérsia é de amplo conhecimento desta Corte, que, em julgado recente da Primeira Seção e após amplos debates, entendeu pela inadequação da via eleita para a criação de óbice ao trâmite de processo administrativo destinado à revisão de ato concessivo de anistia. Transcrevo a ementa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER O ATO. ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA. ART 54 DA LEI Nº 9.784/99. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

1. O mero decurso do prazo de 5 (cinco) anos não tem o condão, por si só, de obstar que a Administração Pública revise determinado ato, haja vista que a ressalva constante do art. 54, parte final do caput, da Lei nº 9.784/99 permite sua anulação a qualquer tempo caso fique demonstrada, no âmbito de procedimento administrativo, a má-fé do beneficiário, tema esse que não é suscetível de análise na via estreita do mandamus em função da necessidade de dilação probatória.

2. O art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99 preconiza que a adoção pela Administração de qualquer medida tendente a questionar o ato no prazo de 5 (cinco) anos de sua edição já se mostra suficiente a afastar a decadência, não sendo indispensável, para tanto, a instauração de procedimento administrativo.

3. A concessão da segurança exigiria profunda investigação acerca da existência ou não de medida prévia tomada com o escopo de contestar o ato de anistia, o que novamente não se coaduna com os estreitos contornos do mandado de segurança, o qual, como é cediço, requer prova pré-constituída do suposto direito líquido e certo vindicado.

4. Inadequação da via eleita.

5. Segurança denegada. (MS 15457/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 24/04/2012).

No mencionado precedente, apresentei voto-vista acompanhando o eminente Relator, Ministro Castro Meira, cujos fundamentos são integralmente aplicáveis ao caso presente.

2. Ausência de direito líquido e certo a obstar instauração de procedimento administrativo direcionado à revisão de anistia

De fato, não há direito líquido e certo à anulação do ato que instaurou o procedimento administrativo de revisão da anistia pela mera fluência do tempo.

A tese da agravante baseia-se, exclusivamente, no transcurso do prazo de 5 (cinco) anos estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a anulação dos atos administrativos.

Ressalto que, na hipótese, não houve anulação, mas apenas instauração de procedimento administrativo direcionado a esse fim.

É prematuro acenar com a decadência, máxime porque sua ocorrência poderá ser afastada por outros fatores porventura constatados no processo administrativo, no qual deverá ser assegurado o contraditório e a ampla defesa.

2.1 Decadência e elemento subjetivo (art. 54, *caput*, da Lei 9.784/1999)

Primeiramente, importa anotar que o aspecto temporal constitui apenas um dos critérios da decadência tratada no referido dispositivo legal, havendo, além dele, o elemento subjetivo (boa-fé). *In verbis* (grifei):

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**.

De acordo com o artigo acima transcrito, ainda que transcorrido o prazo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cinco anos, não ocorrerá decadência se ficar demonstrada a má-fé. Tal comprovação, por óbvio, depende da instauração de procedimento administrativo regular.

Não há como presumir a boa-fé de forma geral e absoluta, devendo esse ponto ser apurado caso a caso, sobretudo diante da sabida existência de anistias concedidas à margem da situação de perseguição política que as legitima – nos termos do art. 8º do ADCT e da Medida Provisória 65/2002, convertida na Lei 10.559/2002, que instituiu o Regime dos Anistiados Políticos.

Por seu turno, não é possível apurar a existência de boa-fé do impetrante na via mandamental, por não comportar dilação probatória.

2.2 Decadência e medida administrativa que importe exercício da autotutela (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999)

Além da questão do elemento subjetivo, tratada no tópico anterior, deve-se ter em vista que não estará operada a decadência se, antes mesmo da Portaria ora impugnada, a Administração tiver adotado medida impugnativa que possa ser considerada "exercício do direito de anular" o ato concessivo da anistia, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999:

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

Com efeito, a leitura conjugada do *caput* e do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 conduz à interpretação de que a Administração tem prazo quinquenal para diligenciar no sentido da anulação dos seus atos, sem que ocorra decadência. Nesse sentido, trago doutrina de José dos Santos Carvalho Filho (*Processo Administrativo Federal – Comentários à Lei 9.784, de 29/1/1999, 4ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p. 292*):

De um lado, o texto procura definir o que se deve considerar como exercício pela Administração de seu direito de autotutela, ou seja, de corrigir os atos administrativos ilegais que produzam efeitos favoráveis ao destinatário. Exercício do direito é a situação oposta à de inércia na utilização do direito.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, o que a lei quer demonstrar é que a situação nela contemplada revela diligência da Administração e exercício do direito, de onde se infere ser incabível a decadência.

A situação mencionada na lei é a adoção de qualquer medida da autoridade que indique diligência no sentido de impugnar a validade do ato. Não há necessidade, pois, que a Administração anule de pronto o ato eivado de vício; basta que tome a efetiva iniciativa de fazê-lo. Tal iniciativa já estará apta a demonstrar que a Administração não está inerte e, como já está exercendo o direito no prazo quinquenal fixado na lei, não mais poderá considerar-se a possibilidade de ocorrer a decadência.

Sobre a regra do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, cito precedentes desta Corte – também *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CEBAS. REVOGAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA.

1. O artigo 54 da Lei nº 9.784/99 estabeleceu o prazo cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, para que a Administração possa exercer o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, assim considerando "qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato" (§ 2º).

(...)

(MS 12618/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 13/10/2008).

PREVIDENCIÁRIO. ENTIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. ISENÇÃO. IMUNIDADE. CEBAS. REVISÃO DO ATO. ART. 54 DA LEI 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. PRAZO CONTADO A PARTIR DA VIGÊNCIA DO DIPLOMA LEGAL. ATRIBUIÇÃO PARA EXPEDIÇÃO DO ATO. MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ART. 18, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.742/93. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME FISCAL. INEXISTÊNCIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. "A Lei 9.784/99, ao estabelecer no seu art. 54 o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração pudesse revogar os seus próprios atos, afastou a indefinição temporal de que falam as Súmulas 346 e 473/STF. A vigência do dispositivo mencionado, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da Lei 9.784/99, não sendo possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado, computando-se o termo inicial a partir da vigência do diploma legal (1º/02/99)" (MS 8.843/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJ 09.04.2007).

2. O art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99 considera como "exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

impugnação à validade do ato". Na hipótese em análise, houve manifestação expressa de contestação do ato em 1º de setembro de 2003, razão por que não se operou a decadência.

(...)

6. Mandado de Segurança denegado (MS 12517/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ 19/12/2007, p. 1138).

Ora, para fins de decadência do exercício da autotutela, a lei não exige a instauração de processo administrativo no prazo de cinco anos, mas a adoção de "qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

Nessa linha, não considero possível asseverar a decadência apenas com base no transcurso do tempo entre a data da concessão da anistia e a da instauração do processo administrativo, tal como pretende a impetrante. A verificação de eventual diligência anterior da Administração que configure exercício da autotutela demanda dilação probatória, o que torna inadequada a via mandamental.

3. Conclusão

Diante do exposto, **nego provimento ao Agravo Regimental e extingo o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0104811-5 PROCESSO ELETRÔNICO MS **AgRg no 18.553 / DF**

Números Origem: 88020104592011 88020237302003

PAUTA: 26/06/2013

JULGADO: 14/08/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : CLÁUDIA KALI DE OLIVEIRA
ADVOGADO : LEANDRO GOMES DE BRITO PORTELA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Militar -
Regime - Anistia Política

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : CLÁUDIA KALI DE OLIVEIRA
ADVOGADO : RICARDO ALEXANDRE SILVA CARDOSO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO
PROCURADOR : ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

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, negou provimento ao agravo regimental e julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, 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, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.