



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.527 - DF (2012/0260285-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
IMPETRANTE : DIRCEU FERNANDES PEDROSA
ADVOGADO : LEANDRO GOMES DE BRITO PORTELA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO TENDENTE A REVER A 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. 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 segunda hipótese.

2. A controvérsia é de amplo conhecimento do STJ, que, em julgado da Primeira Seção e após extensos 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 (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, a peremptória declaração de decadência da futura e eventual anulação.

4. Segurança denegada.

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, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 26 de fevereiro de 2014(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.527 - DF (2012/0260285-4)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
IMPETRANTE : DIRCEU FERNANDES PEDROSA
ADVOGADO : LEANDRO GOMES DE BRITO PORTELA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado da Justiça, que instaurou procedimento para anulação de anistia concedida a militar.

O impetrante sustenta que está configurada a decadência, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, além da violação dos princípios da *segurança jurídica*, da *boa fé*, e da *proteção da confiança*.

A liminar foi indeferida (fl. 40), e o teor da decisão confirmado pela Primeira Seção (fls. 115-118).

O Ministério Público Federal opinou pela denegação da Segurança (fls. 129-132).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.527 - DF (2012/0260285-4)

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 segunda hipótese.

1. Questão pacificada 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 24/04/2012).

No mencionado precedente, acompanhando o eminente Relator, Ministro Castro Meira, apresentei voto-vista 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 do impetrante 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)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 da 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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. 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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 o impetrante. A verificação de eventual diligência anterior da Administração que configure exercício da autotutela demanda dilação probatória, o que torna inadequada a via mandamental.

O indeferimento da petição inicial é medida que encontra previsão no art. 10 da Lei 12.016/2009, nos seguintes termos: "A inicial será desde logo indeferida, por decisão motivada, quando não for o caso de mandado de segurança ou lhe faltar algum dos requisitos legais ou quando decorrido o prazo legal para a impetração". Inexiste direito absoluto ao exame de mérito quando não preenchidas as condições da ação e os pressupostos processuais, de modo que não há falar em inconstitucionalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão

Diante do exposto, **denego a Segurança.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0260285-4

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 19.527 / DF

PAUTA: 26/02/2014

JULGADO: 26/02/2014

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 : DIRCEU FERNANDES PEDROSA

ADVOGADO : LEANDRO GOMES DE BRITO PORTELA 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, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Ari Pargendler e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.