



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.562 - DF (2012/0105189-6)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
IMPETRANTE : JOSÉ GOMES ROSA
ADVOGADO : ANDRE FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MILITAR. MANDADO DE SEGURANÇA. ANULAÇÃO DE ATO DE CONCESSÃO DE ANISTIA. DECADÊNCIA.

1. A pretensão ora veiculada – invalidade do ato administrativo que anula concessão de anistia política após o transcurso do prazo decadencial – é matéria por muitas vezes debatida nesta Primeira Seção que, após a longa discussão quando do julgamento do **MS 18.606/DF**, do qual foi relator para o acórdão o Ministro Arnaldo Esteves Lima, firmou as premissas que orientaram as decisões posteriores.

2. O direito da Administração de rever portaria concessiva de anistia é limitado ao prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, salvo se comprovada a má-fé do destinatário, hipótese sequer alegada na espécie. Precedentes.

3. Segurança concedida para declarar a nulidade do ato impugnado e restabelecer a condição de militar anistiado do impetrante.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Ari Pargendler, Eliana Calmon, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 14 de agosto de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.562 - DF (2012/0105189-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : **JOSÉ GOMES ROSA**
ADVOGADO : **ANDRE FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):

Trata-se de mandado de segurança impetrado por José Gomes Rosa, militar reformado, apontando como autoridade coatora o Ministro de Estado da Justiça e como ato coator a Portaria Ministerial n. 876, de 22 de maio de 2012, publicada no DOU de 23 de maio de 2012, instrumento que anulou a Portaria Ministerial n. 581, de 9 de maio de 2003, ato que reconheceu ao ora impetrante a condição de anistiado político.

Alega, em síntese, a nulidade do ato atacado, porque o direito de revisão, por parte da Administração Pública, foi alcançado pela decadência de que trata o artigo 54 da Lei n. 9.784/1999. Diz também que o procedimento adotado violou o princípio da segurança jurídica.

A União, ingressando no feito, agravou da liminar proferida pelo Ministro Teori Zavascki, relator original, decisão esta mantida nos termos do acórdão às fls. 961 a 967.

A Autoridade coatora, nas informações que prestou (fls. 133 a 954), defendeu as teses de necessidade de dilação probatória para comprovar a ocorrência da decadência e de que o direito de anular foi exercido oportunamente por meio da Nota AGU/JD-1/2006 e, por isso, foi interrompida a decadência.

O Ministério Público Federal, pelo parecer de fls. 974 a 978, manifestou-se pela concessão da ordem.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 18.562 - DF (2012/0105189-6)

VOTO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):

A pretensão ora veiculada – invalidade do ato administrativo que anula concessão de anistia política após o transcurso do prazo decadencial – é matéria por muitas vezes debatida nesta Primeira Seção que, após a longa discussão quando do julgamento do **MS 18.606/DF**, do qual foi relator para o acórdão o Ministro Arnaldo Esteves Lima, firmou as premissas que orientaram as decisões posteriores. Esse acórdão recebeu a seguinte ementa:

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"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

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

Portanto, tem-se que, quanto ao tema, a orientação jurisprudencial que vem se consolidando desde então é a de que o direito da Administração de rever portaria concessiva de anistia é limitado ao prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, salvo se comprovada a má-fé do destinatário, hipótese sequer cogitada na espécie.

Nesse sentido:

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 controvertido, 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.

(MS 18.608/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 05/06/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - ANISTIA POLÍTICA - ATO QUE ANULOU A CONCESSÃO DE ANISTIA - 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, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 17/05/2013)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pelos mesmos fundamentos, e na mesma linha dos precedentes acima, rejeitam-se as demais alegações da autoridade impetrada, quais sejam: (i) que haveria necessidade de dilação probatória para se comprovar a ocorrência da decadência e (ii) que a Nota AGU/JD-1/2006, de 7 de fevereiro de 2006, configurou medida apta para interromper a prescrição, nos moldes do que dispõe o art. 54, §2º, da Lei n. 9.784/1999.

Diante do exposto, **concede-se a segurança** para declarar a nulidade do ato impugnado e restabelecer a condição de militar anistiado do impetrante.

Custas *ex lege*, sem honorários advocatícios, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e Súmula 105/STJ.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0105189-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 18.562 / DF

PAUTA: 14/08/2013

JULGADO: 14/08/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. FLAVIO GIRON

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : JOSÉ GOMES ROSA

ADVOGADO : ANDRE FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA

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, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

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