



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
IMPETRANTE : **VILSON JOSE HELENO**
ADVOGADO : **EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**
INTERES. : **UNIÃO**

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.

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, prosseguindo no julgamento, após retificação dos votos dos Srs. Ministros Relator, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves, por maioria, vencido o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator. Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Francisco Falcão (RISTJ, art. 162, § 2º). Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.

Brasília, 14 de março de 2012(data do julgamento).

Ministro Castro Meira
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

RELATOR : **MINISTRO CASTRO MEIRA**
IMPETRANTE : **VILSON JOSE HELENO**
ADVOGADO : **EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): Vilson José Heleno impetrou mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Justiça, consubstanciado na instauração de *"processo administrativo anulatório, ante portaria ministerial que o declarou Anistiado Político pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, fundamentado na Lei n. 10.559/02"* (fl. 1).

Narra que *"foi declarado anistiado político, por força de decisão do colegiado da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça em 14 de novembro de 2002, publicada no DOU nº 1, de 1º de janeiro de 2003"* (fl. 2).

Com isso, sustenta que *"operou-se a DECADÊNCIA, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99, pois verificando-se o lapso entre a concessão da anistia política do Impetrante e a data da Intimação da abertura de procedimento anulatório, decorreu tempo superior a 05 (cinco) anos, neste caso exatamente 07 anos e 10 meses"* (fl. 2).

Requer, ao final, *"a concessão da medida liminar, para a manutenção (restabelecimento) da Portaria que declarou o Impetrante Anistiado Político, com todos os direitos a ela inerentes em especial o que estabelece o art. 18, parágrafo único da Lei 10.559/02"* (fl. 4).

Nas informações prestadas, a autoridade coatora sustenta que a contagem do prazo prescricional deve ser iniciada apenas quando do primeiro pagamento efetuado ao anistiado, nos termos preceituados no artigo 54, § 1º, da Lei nº 9.784/99, o que não ocorrera anteriormente a 28 de outubro de 2009.

Argumentou, ainda, que o erário será fortemente afetado por todos estes pagamentos irregulares realizados em casos como os dos presentes autos, em que se faz necessária a revisão das portarias que reconheceram a condição de anistiado.

Instado a manifestar-se, o ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro opinou pela concessão da ordem.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

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.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): A discussão no presente mandado de segurança cinge-se à possibilidade de a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça rever portaria que reconheceu a condição de anistiado político ao impetrante mais de cinco anos após sua publicação.

Na assentada desta Primeira Seção de 15.05.11, apresentei voto que, amparado no resultado do julgamento do MS nº 15.432/DF – Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 11.03.11 –, concedia a segurança perseguida sob a justificativa de que o caso em apreço nem sequer poderia se submeter ao procedimento de revisão, ante a fluência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 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.

A seguir, o ilustre Sr. Ministro Herman Benjamin pediu vista dos autos e, na última sessão deste Órgão Colegiado, votou pela denegação da segurança por entender, resumidamente, que *"inexiste direito líquido e certo de obstar que a Administração Pública instaure processo administrativo regular e, quiçá, apurar circunstância que afaste a decadência no caso concreto"*, a exemplo de eventual demonstração de má-fé ou de comprovação de ato capaz de interromper o prazo decadencial, questões essas que demandam dilação probatória e não são



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suscetíveis de exame na via estreita do *mandamus*.

Impressionado pela elaborada fundamentação desenvolvida no voto do Sr. Min. Herman Benjamin e também pelo novo ângulo emprestado à matéria, pedi vista regimental com o intuito de estudar a controvérsia mais uma vez e, após meditar sobre o tema, penso que a solução alvitada no voto-vista confere o desfecho juridicamente adequado à discussão.

Assim dispõe o art. 54 da Lei nº 9.784/99:

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.**

De fato, 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 a ressalva constante da parte final do *caput* do dispositivo legal e que permite sua anulação a qualquer tempo caso fique demonstrada, no âmbito de procedimento administrativo, a má-fé do beneficiário.

Como essa é exatamente a situação retratada nos autos, há que se reconhecer como legítima a atuação da Administração Pública, cabendo salientar, por oportuno, que qualquer outra digressão acerca da má-fé dos impetrantes não é suscetível de análise na via estreita do *mandamus* em função da necessidade de dilação probatória.

Ademais, cumpre salientar que, conforme ensina em âmbito doutrinário o ilustre Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, "*somente a autoridade que praticou o ato tem a competência originária para anulá-lo*" (**Breves Estudos Tópicos das Garantias do Servidor Público no Processo Administrativo Disciplinar**. Fortaleza: Editora O Curumim Sem Nome, 2012, p. 152), de sorte que, em princípio, também não se cogita de qualquer vício na iniciativa do procedimento em questão pelo Sr. Ministro de Estado da Justiça.

Por outro lado, não se pode olvidar que o § 2º do art. 54 preconiza que **qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do 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.

Nesse passo, 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.

Ademais, como bem assinalou o ilustre Sr. Ministro Herman Benjamin, "*consta nas informações prestadas e na documentação acostada aos autos que em 2004 houve manifestação da Comissão no sentido do indeferimento da anistia concedida em 2002 ao impetrante, sobretudo diante da constatação de que ele foi incorporado à Força Aérea Brasileira após o ato de exceção que supostamente acarretou o desligamento de cabos por motivo exclusivamente*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

político".

Conclui que *"há controvérsia sobre a inércia da Administração após a concessão da anistia, o que reforça a necessidade de dilação probatória"*.

De fato, há extenso fragmento das informações prestadas pela autoridade coatora e reproduzido no voto-vista que bem corrobora esse entendimento:

Em 30 de dezembro de 2002 (fls. 99) foi enviado o aviso nº 2557 ao Ministério da Defesa, para as providências cabíveis.

De acordo com o referido órgão, em 24 de junho de 2004, novo voto foi assinado por meio de chancela eletrônica, tendo sido lavrada certidão comunicando o indeferimento da anistia concedida, uma vez que se verificou nos autos do requerimento que o interessado só foi incluído na Força Aérea em 12 de julho de 1972 e licenciado, ex officio, em 12 de julho de 1976, por conclusão de tempo de serviço, não tendo sido atingido pela Portaria nº 1.104, de 64, na condição de cabo da FAB pré-64.

Diante de tal motivo, o Presidente da Comissão de Anistia, após parecer técnico, determinou por meio de despacho (fl. 140/142), a inclusão do processo em Pauta de Sessão Plenária para análise.

A posteriori, na Sessão Plenária da Comissão de Anistia, realizada no dia 06 de maio de 2010 (fls. 143/146), o Plenário, por unanimidade, opinou pela instauração do processo de revisão da Portaria da Anistia nº 2913, de 30 de dezembro de 2002, que declarou anistiado político o Sr. Vilson Jose Heleno, conforme art. 17 da Lei 10.559/2002, sendo expedido o ato atacado, instaurando-se o procedimento revisional que o impetrante visa anular (e-STJ fls. 82).

No mais, não foi outro o entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar questão assemelhada, como se extrai de notícia constante do recente Informativo nº 656, de 27.02.12, acerca do julgamento do RMS nº 30.973/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, pendente de publicação:

A 1ª Turma, por maioria, desproveu recursos ordinários em mandados de segurança nos quais alegado direito líquido e certo de que não fosse iniciado procedimento de revisão de ato que concedera anistia política, com as consequentes reparações econômicas. Na espécie, o STJ denegara o writ preventivo lá impetrado sob fundamento de que o ato coator — portaria interministerial que deflagrara a criação de grupo de trabalho para realização de estudos preliminares acerca de anistiados — não teria atingido qualquer direito individual. Sustentava-se decadência do reexame da concessão de anistia, porquanto este se submeteria à fluência do prazo decadencial de cinco anos. De início, entendeu-se que a portaria impugnada não teria anulado a anistia concedida, tampouco suspenso o seu pagamento, visto que apenas permitiria a instauração de procedimento preliminar de revisão para apurar eventuais ilegalidades. Nesse contexto, salientou-se o poder-dever da Administração Pública de rever seus atos, nos termos do Enunciado 473 da Súmula do STF ("A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial").

Em seguida, anotou-se que o art. 54 da Lei 9.784/99 não estabeleceria o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração revisse seus atos, mas sim para a anulação de atos administrativos dos quais decorressem efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. Ademais, sublinhou-se que, condicionada à prática



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de outros atos administrativos, a portaria em questão não se prestaria a produzir lesão ou justo receio que obstasse sua consecução. **Esclareceu-se que, no caso, não caberia analisar se teria havido a decadência, uma vez que esta poderia ser afastada diante da má-fé do administrado, elemento a ser apurado em procedimento anulatório, respeitados o contraditório e a ampla defesa. O Min. Luiz Fux acrescentou que se o mandado de segurança fosse provido como preventivo, engessaria a Administração Pública da sua autotutela.** Vencido o Min. Marco Aurélio, que, ao assentar a adequação da via eleita, provia o recurso para que o STJ prosseguisse na apreciação dos mandados de segurança como preventivos, ante eventual lesão já perpetrada ou ameaça a esta.

Em suma, rendendo novamente homenagem ao escoreito voto-vista e à jurisprudência firmada por esta Primeira Seção, fica evidenciada a inadequação da via eleita, porquanto a análise da consumação da decadência, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99, passa por requisitos – não ocorrência de má-fé e inexistência de qualquer outro ato impugnativo – que demandam produção probatória, o que não é admissível no âmbito do remédio constitucional do mandado de segurança.

Ante o exposto, retificando o voto que antes proferi, **denego a segurança sem resolução do mérito**, nos termos do art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0117245-7 PROCESSO ELETRÔNICO MS 15.457 / DF

PAUTA: 11/05/2011

JULGADO: 11/05/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VILSON JOSE HELENO
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO 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:

"Após o voto do Sr. Ministro Relator concedendo a segurança, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Cesar Asfor Rocha.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0117245-7 PROCESSO ELETRÔNICO MS 15.457 / DF

PAUTA: 26/10/2011

JULGADO: 09/11/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VILSON JOSE HELENO
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO 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:

"Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin denegando a segurança, no que foi acompanhado pelos votos do Srs. Ministros Humberto Martins e Cesar Asfor Rocha, e dos votos dos Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves concedendo a segurança, pediu vista regimental o Sr. Ministro Castro Meira."

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (RISTJ, Art. 162, § 2ª).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

VOTO-VENCIDO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Sr. Presidente, naqueles casos que o Sr. Ministro Herman Benjamin mencionou e que relatei, ainda se tratava daquela portaria geral que previa a abertura caso a caso de procedimentos.

Neste caso, verificamos que se trata de um procedimento específico para apurar eventualmente ilegalidade na concessão de anistia a este impetrante.

Pelo que observei, não obstante as ponderadas razões resultantes do voto do Sr. Ministro Herman Benjamin, o que ocorreu foi que passou o prazo - a decadência é uma questão de prazo, vamos dizer assim. Pelo voto do Sr. Ministro Castro Meira, eminente Relator, S. Exa. diz que se passaram mais de sete anos. Então, se ocorreu alguma causa que, de acordo com o art. 54, impediria o reconhecimento da decadência, isso parece não ter sido alegado nas informações. A autoridade deveria alegar; se não alegou, o prazo fluiu livremente.

Como é um dado objetivo, peço vênia ao Sr. Ministro Herman Benjamin, para, neste caso, votar pela concessão da segurança, até porque temos que reconhecer que essa matéria vem trazendo um transtorno enorme tanto para os órgãos públicos, mas, sobretudo, para os anistiados, que ficam a vida toda em uma incerteza absoluta a respeito daquela sua situação. Isso também deve ser ponderado no julgamento.

Como neste caso restou claro que já se passaram mais de sete anos, e a Administração, ou seja, a autoridade coatora não alegou nenhuma razão, pelo que depreendi, que constituísse obstáculo ao reconhecimento da decadência, peço vênia para votar pela concessão da ordem.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

RELATOR : MINISTRO CASTRO MEIRA
IMPETRANTE : VILSON JOSE HELENO
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

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. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. O impetrante se insurge contra a Portaria 1.656/2010 do Ministro da Justiça, que instaurou processo administrativo de revisão do ato que reconheceu sua condição de anistiado político. **A tese autoral baseia-se, unicamente, na decadência pelo transcurso de mais de cinco anos entre a concessão da anistia e a abertura do processo administrativo ora impugnado.**

2. A autoridade impetrada determinou a instauração do processo de revisão da anistia e, no mesmo ato, estabeleceu prazo para apresentação de defesa na Comissão de Anistia.

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. 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 comprovação depende da instauração de procedimento administrativo regular.**

6. O impetrante não tece consideração alguma sobre a exigida boa-fé, **tampouco é possível apurá-la 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 o impetrante. E a verificação de 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. A propósito, consta nas Informações e na documentação acostada aos autos que em 2004 houve manifestação da Comissão no sentido do indeferimento da anistia concedida em 2002 ao impetrante, **sobretudo diante da constatação de que ele foi incorporado à Força Aérea Brasileira após o ato de exceção que supostamente acarretou o desligamento de cabos por motivo exclusivamente político (Portaria 1.104/1964)**, situação que ensejou a instauração do processo administrativo ora questionado. Percebe-se, portanto, que há controvérsia sobre a inércia da Administração após a concessão da anistia.

10. Não se afirma aqui a existência de má-fé do impetrante nem se faz análise conclusiva sobre a revisão da anistia a ele concedida; apenas constata-se 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.

11. 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.

12. **A Primeira Seção do STJ, em 8.6.2011, denegou os Mandados de Segurança 16.425/DF e 16.543/DF (Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima), que atacavam a Portaria Interministerial 134/2011.**

13. **Embora o caso concreto não trate especificamente da Portaria Interministerial 134/2011, deve-se aplicar o mesmo raciocínio, pois ainda não houve a anulação da anistia, mas mera instauração de processo administrativo para esse fim.**

14. Voto-Vista pela denegação da ordem, acompanhando o eminente Ministro Relator.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de Mandado de Segurança contra a Portaria 1.656 do Ministro de Estado da Justiça, publicado no DOU em 14.7.2010, por meio do qual foi instaurado processo de revisão da Portaria 2913/2002, que reconheceu a condição de anistiado político do impetrante (fl. 12, e-STJ).

O impetrante sustenta que a revisão pretendida pela Administração foi alcançada pela decadência, porquanto ultrapassado o prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. Nesse intento, afirma que, "verificando-se o lapso entre a concessão da anistia política do Impetrante e a data da intimação da abertura de procedimento anulatório, decorreu tempo superior a 05 (cinco) anos, neste caso exatamente 07 anos e 10 meses" (fl. 2, e-STJ).

Requer a concessão de Segurança para que seja arquivado o procedimento



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativo e ratificada sua condição de anistiado político.

Nas informações prestadas, a autoridade impetrada se insurge contra a tese de decadência e esclarece que a Comissão de Anistia propôs a instauração do procedimento administrativo de revisão após constatar que "o interessado só foi incluído na Força Aérea em 12 de julho de 1972 e licenciado, *ex officio*, em 12 de julho de 1976, por conclusão de tempo de serviço, não tendo sido atingido pela Portaria nº 1.104, de 64, na condição de cabo da FAB pré-64" (fl. 82).

O eminente Ministro Relator inicialmente concedeu a ordem, segundo entendimento assim ementado:

ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. REVISÃO DO ATO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99.

1. É descabido submeter o deferimento da anistia política ao procedimento de revisão em virtude da fluência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 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.

2. "A regra prevista no parágrafo primeiro do art. 54 da Lei 9.784/99, no sentido de que, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento, pressupõe que esse pagamento tenha sido efetuado no tempo devido. Em se tratando de anistia política, o art. 18 da Lei 10.559/02 determina o prazo de 60 dias para que os pagamentos sejam efetuados" (MS 15.432/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 11.03.11).

3. Segurança concedida.

Pedi vista e apresentei voto divergente pela denegação da segurança.

Após vista regimental, o eminente Ministro Castro Meira realinhou seu posicionamento, para também julgar improcedente a impetração.

A seguir, exponho os fundamentos do meu voto.

1. Breves considerações sobre a Portaria 1.104/1964

As anistias concedidas com base na Portaria 1.104/64 têm trazido ao Judiciário uma série de demandas, primeiro envolvendo o pagamento de valores retroativos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

reparações econômicas e, agora, tratando da possibilidade de revisão dos benefícios concedidos pela Comissão de Anistia.

No caso concreto, o ato impugnado foi específico quanto à revisão do impetrante, mas vale ressaltar que, recentemente, foi editada a Portaria Interministerial 134, de 15.2.2011, que determina a instauração de procedimentos de revisão de 2.530 (duas mil, quinhentos e trinta) anistias concedidas com base na Portaria GM3 1.104/64.

Convém anotar que a Portaria 1.104/1964 foi editada com o intuito de aprovar "as Instruções para as Prorrogações do Serviço Militar das Praças da Ativa da Força Aérea Brasileira". O referido ato regulamentou as hipóteses de licenciamento de cabos, soldados e sargentos da Aeronáutica, nos seguintes termos:

5. Licenciamento.

5.1. Serão licenciados, na data de conclusão de tempo, as praças que:

a) concluírem o tempo e não se encontrarem na situação de alunos dos cursos de formação de Cabos ou de Sargentos;

b) sendo Soldado de 1ª ou de 2ª Classe, completarem 4 (quatro) anos de serviço, contados a partir da data de inclusão nas fileiras da FAB;

c) sendo Cabos, completarem 8 anos de serviço, contados a partir da data da inclusão nas fileiras da FAB;

d) deixarem de requerer prorrogação do tempo de serviço;

e) não satisfizerem às condições do item 3.1.

5.2. Serão licenciados compulsória ou voluntariamente as praças que incidirem nos casos de interrupção do serviço militar, na forma da legislação vigente.

5.3. Terão seu licenciamento adiado as praças que incorrerem nas restrições das alíneas "a" e "b" do parágrafo 1º do artigo 54 do Estatuto dos Militares.

Como se pode observar, o regulamento – de caráter absolutamente genérico – era aplicável a quaisquer casos de afastamento do militar, inclusive quando houvesse a simples conclusão do tempo de serviço. Contudo, a Comissão de Anistia o considerou ato de exceção de forma indiscriminada, o que ensejou diversos benefícios sem que houvesse apuração de efetiva perseguição política.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Tão injusto quanto não reconhecer a condição de anistiado a quem sofreu perseguição política é beneficiar alguém que haja participado do regime de exceção e que o tenha defendido. Se, de fato, como vem argumentando a União, ocorreu concessão de anistias tão somente com base na menção à Portaria 1.104/64 no afastamento do militar, sem a análise da efetiva ocorrência de motivação política, há inegável justificativa para as pretendidas revisões, desde que observado o contraditório e a ampla defesa.

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

Verifico, nessa oportunidade, que 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 autoral 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**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De acordo com o artigo acima transcrito, ainda que transcorrido o prazo de cinco anos, não ocorrerá decadência se ficar demonstrada a má-fé. E tal comprovação, por óbvio, depende da instauração de procedimento administrativo regular.

Não há como presumir a boa-fé de forma geral e absoluta, devendo tal questão ser apurada 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.

É oportuno registrar que, nos autos do MS 16.910/DF e em decisão monocrática recentemente publicada (Dje 3.6.2011), o Min. Cesar Asfor Rocha, ao indeferir o pedido liminar com relação à já referida Portaria Interministerial 134/2011, asseverou que "o eventual acolhimento da decadência depende, além do prazo de cinco anos, da efetiva ausência de má-fé, requisito não suficientemente demonstrado".

Registro que essa posição foi adotada pela Primeira Seção do STJ no recente julgamento dos Mandados de Segurança 16.425/DF e 16.543/DF, de relatoria do e. Min. Arnaldo Esteves Lima, que atacavam a Portaria Interministerial 134/2011.

Embora o caso concreto não trate da Portaria Interministerial 134/2011, aplica-se o mesmo raciocínio, pois ainda não houve anulação da anistia, mas mera instauração de processo administrativo para esse fim, no qual poderá ser avaliado o elemento subjetivo.

Observo que o impetrante não tece nenhuma consideração sobre a exigida boa-fé, tampouco é possível apurá-la 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em vista que não estará operada a decadência se, antes mesmo da Portaria ora impugnada, a Administração tiver adotado alguma 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 parágrafo 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 nº 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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, julgado em 24/09/2008, 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 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. E a verificação de eventual diligência anterior da Administração que configure exercício da autotutela demanda dilação probatória, o que torna inadequada a via mandamental.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A propósito, consta nas Informações prestadas e na documentação acostada aos autos que em 2004 houve manifestação da Comissão no sentido do indeferimento da anistia concedida em 2002 ao impetrante, sobretudo diante da constatação de que ele foi incorporado à Força Aérea Brasileira após o ato de exceção que supostamente acarretou o desligamento de Cabos por motivo exclusivamente político (Portaria 1.104/1964), situação que ensejou a instauração do processo administrativo ora questionado. Transcrevo o seguinte excerto da manifestação da autoridade impetrada (fl. 82):

Em 30 de dezembro de 2002 (fls. 99) foi enviado o Aviso nº 2557 ao Ministério da Defesa, para as providências cabíveis.

De acordo com o referido órgão, em 24 de junho de 2004, novo voto foi assinado por meio de chancela eletrônica, tendo sido lavrada certidão comunicando o indeferimento da anistia concedida, uma vez que se verificou nos autos do requerimento que o interessado só foi incluído na Força Aérea em 12 de julho de 1972 e licenciado, ex officio, em 12 de julho de 1976, por conclusão de tempo de serviço, não tendo sido atingido pela Portaria nº 1.104, de 64, na condição de cabo da FAB pré-64.

Diante de tal motivo, o Presidente da Comissão de Anistia, após parecer técnico, por meio de Despacho (fl. 140/142), a inclusão do processo em Pauta de Sessão Plenária para análise.

A posteriori, na Sessão Plenária da Comissão de Anistia, realizada no dia 06 de maio de 2010 (fls. 143/146), o Plenário, por unanimidade, opinou pela instauração do processo de revisão da Portaria da Anistia nº 2913, de 30 de dezembro de 2002, que declarou anistiado político o Sr. Vilson Jose Heleno, conforme art. 17, da Lei 10.559/2002, sendo expedido o ato atacado, instaurando-se o procedimento revisional que o impetrante visa anular.

Percebe-se que há controvérsia sobre a inércia da Administração após a concessão da anistia, o que reforça a necessidade de dilação probatória.

3. Conclusão

A autoridade impetrada determinou a instauração do processo de revisão da anistia e, no mesmo ato, estabeleceu prazo para apresentação de defesa na Comissão de Anistia (fl. 12, e-STJ).

Ora, a mera instauração de procedimento administrativo para o exercício do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

poder de autotutela e com garantia do contraditório constitui medida legítima, sendo precipitada e temerária a declaração de decadência da futura e eventual anulação.

Não assevero a existência de má-fé do impetrante nem faço análise conclusiva sobre a revisão da anistia a ele concedida; apenas constato 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.

Nesse particular, registro que tanto o aspecto do 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.

Diante do exposto, **acompanho o eminente Relator e denego a ordem.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Sr. Presidente, estou acompanhando o Sr. Ministro Castro Meira.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.457 - DF (2010/0117245-7)

RELATOR : MINISTRO CASTRO MEIRA
IMPETRANTE : VILSON JOSE HELENO
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Sr. Presidente, também estou de acordo com o Sr. Ministro Castro Meira.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2010/0117245-7 PROCESSO ELETRÔNICO MS 15.457 / DF

PAUTA: 29/02/2012

JULGADO: 14/03/2012

Relator

Exmo. Sr. Ministro **CASTRO MEIRA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VILSON JOSE HELENO
ADVOGADO : EVANDRO RUI DA SILVA COELHO 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:

"Prosseguindo no julgamento, após a retificação dos votos dos Srs. Ministros Relator, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves, a Seção, por maioria, vencido o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho e Francisco Falcão (RISTJ, art. 162, § 2º).

Licenciado, nesta assentada, o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.