



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.322 - DF (2013/0228937-7)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
IMPETRANTE : BENEDITA OLIVEIRA LEITE
ADVOGADO : MARCUS TONNAE DANTAS SILVA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. ANULAÇÃO APÓS O PRAZO DE CINCO ANOS, PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PRÉVIA MEDIDA DE IMPUGNAÇÃO DA VALIDADE DO ATO. MÁ-FÉ DO BENEFICIÁRIO NÃO DEMONSTRADA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra o Ministro de Estado da Justiça, que, por ato de 05/04/2013, publicado em 08/04/2013, anulou Portaria de 25/04/2005, que declarara anistiado político **post mortem** o falecido marido da impetrante e a ela concedera a respectiva reparação econômica, nos termos da Lei 10.559/2002.

II. Apreciando casos idênticos ao dos autos, a Primeira Seção do STJ firmou entendimento no sentido de que (a) o Mandado de Segurança é a via adequada para o exame da alegada ocorrência de decadência administrativa, pois a questão envolve essencialmente a interpretação da legislação de regência, quando são incontroversos os fatos da anistia, de sua revogação e de inexistência de má-fé do anistiado; (b) 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) a Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011, que instaurou procedimento geral de revisão das anistias, não é hábil a reabrir o prazo decadencial já finalizado; (d) as Notas AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, por serem manifestações genéricas, pareceres opinativos produzidos sem a ciência dos anistiados políticos, não caracterizam "medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato", na forma do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99; (e) o ato de impugnação à validade, para obstar o prazo decadencial, deve ser praticado por autoridade competente, possuir caráter específico e individualizado e conter notificação ao administrado (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99); (f) "em relação à tese de que situações inconstitucionais não estão sujeitas à decadência, no julgamento do MS 18.606/DF, a Seção de Direito Público do STJ a rechaçou, sob o fundamento de que somente é viável se houver afronta direta à norma constitucional, o que não ocorreu no caso concreto – o suposto equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 se resolve no campo infraconstitucional, à luz da Lei 10.559/2009" (STJ, MS 19.744/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 05/12/2013). Precedentes: STJ, MS 18.606/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de 28/06/2013; MS 18.728/DF, MS 18.682/DF e MS 18.590/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 07/08/2013; MS 19.579/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/11/2013.

III. No caso, quando publicado o ato ora impugnado, em 05/04/2013, já havia transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, contado a partir da concessão da anistia **post mortem** ao falecido marido da impetrante, e, a ela, da respectiva reparação econômica, pela Portaria 695, de 25/04/2005. Mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011 – que instaurou o procedimento de revisão das anistias –, como hábil a afastar a decadência, ela já se teria consumado, quando do ato coator. Além disso, dentre os fundamentos adotados pelo Grupo de Trabalho Interministerial/MJ/AGU, para anular a anistia, não foi imputado à impetrante, ou a seu falecido marido, qualquer ato de má-fé, na forma prevista na parte final do art. 54 da Lei 9.784/99, de modo que ficou configurada a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia.

IV. Segurança concedida.

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, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 09 de abril de 2014 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETTE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.322 - DF (2013/0228937-7)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por BENEDITA OLIVEIRA LEITE, no qual se insurge contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciado na Portaria 1.473, de 05 de abril de 2013, publicada em 08 de abril de 2013, que anulou a Portaria 695, de 25/04/2005, que havia declarado anistiado político **post mortem** o seu falecido marido e a ela concedido a respectiva reparação econômica.

A impetrante sustenta, em síntese, que:

a) não obstante o processo de revisão das anistias esteja embasado no art. 17 da Lei 10.559/2002, tal dispositivo legal não serviu de fundamento para o ato impugnado, pois ela "não cometeu e nem proporcionou nenhuma irregularidade para concessão da anistia do ex-militar e falecido marido, tendo de boa-fé apresentado seu requerimento e documentos junto a Comissão de Anistia, onde foram devidamente analisados e aprovados para o fim a que se destinaram, que foi a concessão da anistia" (fl. 10e);

b) "não comprovada no voto n.º 05/2013/GTI a má-fé ou irregularidade praticada pela Impetrante, para poder dar azo à portaria anulatória (N.º 1.473 de 05/04/2013), é vedado à Administração Pública valer-se de artifícios, para confundir o Judiciário através de um emaranhado de posições controvertidas, se ela própria afirmou e afirma ser a portaria em questão um ato de exceção de natureza política" (fls. 14/15e);

c) houve decadência do direito de a Administração rever o ato que concedeu a anistia política, pois transcorrido o prazo de cinco anos, previsto na Lei 9.784/99;

d) a Nota AGU/JD/1-2006 "é genérica e portanto sem a identificação e qualificação individual de caso a caso, não podendo configurar natureza impugnativa para interromper o prazo decadencial de qualquer anistia concedida pelo Exmº Ministro da Justiça" (fl. 26e);

e) "a Portaria que reconheceu a anistia política do ex-Cabo da FAB, foi concedida com base em processo administrativo legal e desprovida de irregularidade, pleiteada junto à Comissão de Anistia, sendo este reconhecimento de anistia consenso no Supremo Tribunal Federal e deste Superior Tribunal de Justiça, em face de consignarem que a Portaria n. 1.104GM3/64, é um ato de exceção de cunho político para o ex-Cabo que ingressou na FAB antes da edição da mesma, e ainda, está protegido pela decadência administrativa" (fl. 32e).

Requer o deferimento de medida liminar, para seja determinada a suspensão dos efeitos do ato impugnado. Pede, ao final, a concessão da segurança, para que, reconhecida a decadência do direito de a Administração rever a Portaria concessiva da anistia política, seja restabelecido o aludido ato e determinado o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pagamento dos valores devidos, desde a suspensão da anistia.

Pela decisão de fls. 135/136e, o Ministro GILSON DIPP, no exercício da Presidência, deferiu a liminar, "para determinar a suspensão dos efeitos do ato ora atacado – Portaria n.º 1473 de 5/4/2013, com o restabelecimento dos proventos da impetrante, até o julgamento final do presente **writ**".

A UNIÃO requereu seu ingresso no feito (fl. 144e).

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA apresentou informações. Sustenta, preliminarmente, a inadequação da via eleita, por demandar dilação probatória o exame das alegações do impetrante.

No mérito, aduz que não houve decadência, pois (a) nos termos do art. 55 da Lei 9.784/99, os atos que acarretam lesão ao interesse público não podem ser convalidados; e (b) o prazo decadencial foi obstado, tendo em vista que "os pareceres das unidades consultivas AGU se enquadram como 'exercício do direito de anular', tal como previsto no § 2º do art. 54 da Lei n.º 9.784, de 1999" (fl. 162e).

Esclarece que, "diante da enorme controvérsia jurídica que se instalou em torno do mérito da questão, a Consultoria-Geral da União, por meio do Parecer n. 106/2010/DECOR/CGU/AGU, determinou que fossem revistas todas as anistias concedidas com fundamento único na Portaria n. 1.104, de 1964, inclusive as dos praças que ingressaram na FAB em data anterior à sua edição. Nesse contexto, foi editada a Portaria Interministerial n. 13412011, da lavra do Ministro da justiça e do Advogado-Geral da União Substituto, que determinou a revisão das portarias em que foram reconhecidas a condição de anistiado político e concedidas as conseqüentes reparações econômicas, com fulcro em afastamentos motivados pela Portaria n. 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira" (fls. 152/153e). Informa, ainda, que "o ato dito coator encontra fundamento no Voto n. 112/2012GTI, do Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria n. 134, de 16 de fevereiro de 2011" (fl. 156e).

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República ANTONIO FONSECA, opina pela concessão da segurança (fls. 954/955e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.322 - DF (2013/0228937-7)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Conforme relatado, a impetrante insurge-se contra ato do MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciado na Portaria 1.473, de 05 de abril de 2013, publicada em 08 de abril de 2013, que anulou a Portaria 695, de 25/04/2005, que havia declarado anistiado político **post mortem** o seu falecido marido e a ela concedido a respectiva reparação econômica.

A questão debatida nos autos foi amplamente discutida pela Primeira Seção do STJ, ao julgar os MS 18.728/DF, 18.606/DF, 18.682/DF e 18.590/DF, que cuidavam de situação idêntica à do presente caso.

Na ocasião, foi firmado entendimento no sentido de que o Mandado de Segurança é a via adequada para o exame da alegada ocorrência de decadência administrativa, pois a questão envolve essencialmente a interpretação da legislação de regência, quando são incontroversos os fatos da anistia, de sua revogação e de inexistência de má-fé do anistiado.

Além disso, foi decidido que:

a) 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;

b) a Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011, que instaurou procedimento geral de revisão das anistias, não é hábil a reabrir o prazo decadencial já finalizado;

c) 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 na respectiva Portaria concessiva do benefício legal, militando, a seu favor, os princípios da legalidade, boa-fé e legitimidade, em consonância com a ordem jurídica em vigor. Assim, as Notas AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, por se tratarem de meros pareceres, não caracterizam "medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato", na forma do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99;

d) o ato de impugnação à validade, para obstar o prazo decadencial, deve ser praticado por autoridade competente, possuir caráter específico e individualizado e conter notificação ao administrado (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99);

e) "em relação à tese de que situações inconstitucionais não estão sujeitas à decadência, no julgamento do MS 18.606/DF, a Seção de Direito Público do STJ a rechaçou, sob o fundamento de que somente é viável se houver afronta direta à norma constitucional, o que não ocorreu no caso concreto – o suposto equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 se resolve no campo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

infraconstitucional, à luz da Lei 10.559/2009" (STJ, MS 19.744/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 05/12/2013). Precedentes: STJ, MS 18.606/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/06/2013; MS 18.728/DF, MS 18.682/DF e MS 18.590/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 07/08/2013; MS 19.579/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/11/2013.

Tal entendimento pode ser sintetizado na 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 enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido sob exame, haja vista sua natureza



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 dispõe: "A Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, expedida pelo Senhor



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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" (STJ, MS 18.606/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/06/2013).

Nesse mesmo sentido são os seguintes julgados:

"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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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 TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 112/2004 (14/01/2004) que reconheceu a condição de anistiado político do ex-marido falecido da impetrante somente foi anulada pela Portaria 3014/2012 (28/11/2012), 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" (STJ, MS 19.579/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/11/2013).

"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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. "A revisão das portarias concessivas de anistia submete-se à 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 discutido, por si só, não inviabiliza a impetração do mandamus.
3. Ultrapassado o prazo quinquenal para anulação do ato administrativo, a decadência somente poderá ser afastada 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. Em relação à tese de que situações inconstitucionais não estão sujeitas à decadência, no julgamento do MS 18.606/DF, a Seção de Direito Público do STJ a rechaçou, sob o fundamento de que somente é viável se houver afronta direta à norma constitucional, o que não ocorreu no caso concreto - o suposto equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 se resolve no campo infraconstitucional, à luz da Lei 10.559/2009.
6. Segurança concedida para restabelecer a anistia" (STJ, MS 19.744/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 05/12/2013).

No caso dos autos, foi concedida a anistia política **post mortem** ao falecido marido da impetrante, em 25/04/2005 (Portaria 695, fl. 45e), de modo que, quando publicado o ato ora impugnado – Portaria 1.473, de 05/04/2013, publicada em 08/04/2013 (fl. 87e) –, ou, ainda, a Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011, já havia transcorrido o prazo decadencial de cinco anos.

Além disso, dentre os fundamentos adotados pelo Grupo de Trabalho Interministerial/MJ/AGU, para anular a anistia concedida, não foi imputado, à impetrante, qualquer ato de má-fé, na forma prevista na parte final do art. 54 da Lei 9.784/99, de modo que ficou configurada a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da anistia.

Ante o exposto, **concedo a segurança**, a fim de reconhecer a decadência do direito à revisão da anistia, nos termos do art. 54, **caput**, da Lei 9.784/99, com efeitos financeiros devidos a partir da data da impetração. Custas, na forma da lei. Sem condenação em honorários advocatícios.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0228937-7

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 20.322 / DF

PAUTA: 09/04/2014

JULGADO: 09/04/2014

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

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 : BENEDITA OLIVEIRA LEITE

ADVOGADO : MARCUS TONNAE DANTAS SILVA 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, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora."

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora.