



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.501.077 - PE (2014/0314954-7)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **ANTONIO DE SOUZA MELO**
ADVOGADOS : **ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS - PE020304**
: **BRUNO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA E OUTRO(S) - PE019805**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANISTIADO POLÍTICO. CABOS DA AERONÁUTICA. REVISÃO DE PORTARIA DE ANISTIA, CONCEDIDA COM FUNDAMENTO NA PORTARIA 1.104/GM3/64. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA ACOLHIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. SÚMULA 284/STF. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF, SOB O RITO DE REPERCUSSÃO GERAL, NO RE 817.338/DF (TEMA 839/STF). REALINHAMENTO DO POSICIONAMENTO DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão proferido na vigência do CPC/73.

II. Trata-se de Ação Ordinária, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta pelo ora recorrido em desfavor da União, objetivando o reconhecimento da ilegalidade da Portaria 3025/2012, que anulou a anistia política do autor, deferida pela Portaria 244/2003, com o consequente restabelecimento de sua condição de anistiado político e dos respectivos pagamentos da prestação mensal, bem como dos valores devidos desde a data da suspensão do benefício. Na inicial, o autor alegou que: "(a) ingressou na Força Aérea Brasileira antes da vigência da Portaria 1.104/64, e, por força da Portaria 1.104GM3, foi licenciado, involuntariamente, do serviço ativo; (b) conforme Portaria nº 244, de 10 de agosto de 2003, o autor foi declarado anistiado político; (d) em 29/11/2012, houve publicação da Portaria nº 3.025/2012 que anulou o ato que concedeu a anistia à parte autora; (e) o lapso temporal, entre a concessão e anulação da anistia foi superior a cinco anos", e, portanto, decaiu o direito de a Administração rever seus atos. Alegou, ainda, que é "a Portaria nº 1.104/64 ato de exceção política para as praças da Aeronáutica incorporadas antes de sua edição". O Juízo de 1º Grau, acolhendo a alegação de decadência administrativa para a revisão da Portaria anistiadora, julgou procedentes os pedidos, deferindo a antecipação dos efeitos da tutela e cominando multa diária, em caso de descumprimento do julgado, o que restou mantido, pelo Tribunal **a quo**.

III. Quanto à alegada negativa de prestação jurisdicional, apesar de apontar como violado o art. 535 do CPC/73, a parte recorrente não demonstrou qualquer vício, no acórdão recorrido, deixando de demonstrar no que consistiu a alegada ofensa ao citado dispositivo, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da controvérsia").

IV. A análise de suposta ofensa a dispositivos constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ.

V. Sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 817.338/DF (Tema 839/STF), submetido ao rito de repercussão geral, firmou tese no sentido de que, "no exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas" (STF, RE 817.338/DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 31/07/2020).

V. O Superior Tribunal de Justiça realinhou o seu entendimento anterior, em face do decidido no RE 817.338/DF, firmando posição no sentido de que, "de acordo com a orientação do Pretório Excelso, ocorrendo violação direta do art. 8º da ADCT, é possível a anulação do ato de anistia pela administração pública, mesmo quando decorrido o prazo decadencial contido na Lei n. 9.784/1999" (STJ, MS 19.070/DF, Rel. p/ acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 27/03/2020).

VI. **In casu**, o Tribunal de origem consignou que "a Portaria MJ nº 244/03, que reconheceu a condição de anistiado político ao autor, foi posteriormente anulada pela Portaria MJ nº 3.025/12, editada como ato final de processo administrativo instaurado pelo Despacho do Ministro da Justiça nº 989/11, cuja finalidade era rever as anistias concedidas em razão da Portaria nº 1.104/GM3/64, considerada, até então, ato de motivação política", não havendo, nos presentes autos, qualquer outra argumentação no tocante à existência de vícios, no processo administrativo instaurado para revisão do ato concessivo de anistia do autor.

VII. Concluiu o STF, no RE 817.338/DF, sob o regime de repercussão geral, que "a Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64)", situação do autor, que, na inicial, insiste que "não só aqueles que foram presos, torturados e que tiveram seus direitos políticos suspensos têm direito à anistia, mas também os que foram atingidos por ato de exceção de cunho político", que seria a Portaria 1.104-GM3/64. Em hipótese como a dos autos, entendeu a Suprema Corte que se trata de situação flagrantemente inconstitucional, ofensiva ao art. 8º do ADCT da CF/88, que não deve ser consolidada pelo decurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.

VIII. Dessa forma, é de se julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial da presente ação, ante a possibilidade de revisão da Portaria de anistia do autor, à míngua de decadência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do direito de a Administração rever as portarias que concederam anistia política a cabos da Aeronáutica, com fundamento na Portaria 1.104/GM3/64, devendo ser cassada a antecipação dos efeitos da tutela antes deferida, sem devolução das verbas já percebidas, bem como prejudicadas, em consequência, as demais questões relacionadas à multa e ao seu valor.

IX. Na hipótese, além da determinação do STF, no RE 817.338/DF, de não devolução de valores recebidos pelo anistiado, por aplicação da tese firmada em sede de repercussão geral, deve ser igualmente aplicado o entendimento do STJ, firmado no sentido da não devolução dos valores recebidos por servidor, por força de antecipação dos efeitos da tutela concedida em sentença, confirmada no Tribunal **a quo**, e que, posteriormente, resta reformada, nos Tribunais Superiores, porquanto a dupla conformidade entre a decisão de 1ª Grau e o acórdão recorrido enseja legítima expectativa de titularidade do direito, restando caracterizada a boa-fé objetiva. Nesse sentido: STJ, EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe de 19/03/2014; AgInt no REsp 1.794.901/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/06/2019; AgRg no AREsp 405.924/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/12/2015; AgRg no AgRg no REsp 1.473.789/PE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/06/2016.

X. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). MARCELLA BARBOSA DE CASTRO(mandato legal LC 73/93), pela parte RECORRENTE: UNIÃO

Brasília (DF), 20 de outubro de 2020(data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.501.077 - PE (2014/0314954-7)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Recurso Especial, interposto pela UNIÃO, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, publicado na vigência do CPC/73, assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. ATO ADMINISTRATIVO CONCESSIVO. INVALIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO.

1. Consoante o art. 54 da Lei nº 9.784/99, o direito de a Administração Pública anular os atos administrativos dos quais emanem efeitos favoráveis aos destinatários extingue-se com o decurso do prazo de cinco anos, ressalvadas as hipóteses de demonstração da má-fé do administrado ou, por construção pretoriana, de flagrante inconstitucionalidade do ato.

2. A Nota nº AGU/JD-1, de 07/02/06, não representa, no caso, medida inequívoca de impugnação à validade das anistias decorrentes da Portaria 1.104/GM3/64, uma vez que o direito de anular o ato administrativo deve ser exercido apenas pela autoridade competente para conceder a anistia, ou seja, o teor do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica a qualquer agente público, mas tão somente àquele com atribuições legais de deferir o pleito em tela, no caso, o Ministro da Justiça.

3. A Portaria MJ nº 244/03, que reconheceu a condição de anistiado ao autor, não agride diretamente a Lei Maior, eis que a definição de ato de exceção exclusivamente político, previsto no art. 8º, do ADCT, ficou a cargo da Lei nº 10.559/02. Destarte, a inobservância do ato administrativo no que toca ao preenchimento de pressuposto para a concessão da anistia importa apenas em ofensa indireta à Constituição Federal, caracterizando, em verdade, uma ilegalidade, razão por que não pode ser anulado a qualquer tempo.

4. Restaram atendidos os requisitos autorizadores da antecipação dos efeitos da tutela no bojo da sentença, uma vez que o *fumus boni iuris* está configurado, em virtude do reconhecimento da decadência administrativa, comprovada pelos documentos colacionados aos autos; enquanto o *periculum in mora* é patente, tendo em vista a verba pretendida ser de caráter alimentar, imprescindível para fazer frente às necessidades vitais básicas do autor e de sua família.

5. In casu, a Portaria MJ nº 244/03 foi anulada pela Portaria MJ nº



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3.025/12 depois de transcorridos mais de nove anos, sem que tenha sido demonstrada a má-fé do autor ou qualquer inconstitucionalidade flagrante, sendo, portanto, imperioso o reconhecimento da decadência administrativa.

6. É entendimento pacífico no âmbito do STJ a possibilidade da fixação de astreintes nos casos em que condenada a Fazenda Pública em obrigação de fazer. Precedentes STJ.

7. Redução dos honorários advocatícios para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), por ser a matéria discutida no feito de pouca complexidade e pacífica na jurisprudência pátria.

8. Apelação e remessa oficial parcialmente providas" (fls. 268/269e).

Opostos Embargos de Declaração (fls. 270/279e), foram eles rejeitados (fls. 286/288e), por acórdão publicado em 30/06/2014, assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REQUISITOS. INOCORRÊNCIA.

1. Os embargos de declaração têm ensejo quando há obscuridade, contradição ou omissão no julgado e, por construção pretoriana integrativa, erro material.

2. Hipótese em que não há no acórdão nenhuma situação que dê amparo ao recurso interposto.

3. Embargos de declaração desprovidos" (fl. 288e).

A UNIÃO interpôs Recurso Extraordinário (fls. 291/303e) e Recurso Especial (fls. 304/325e), ambos admitidos.

Nas razões do Recurso Especial, fundamentado na alínea **a** do permissivo constitucional, alega a recorrente, primeiramente, ofensa ao art. 535 do CPC/73, por não ter o Colegiado **a quo** apreciado as questões suscitadas em Embargos de Declaração, além de contrariedade aos arts. 54, § 2º, da Lei 9.784/99, 166, II, 169 e 185 do Código Civil, 461, § 4º do CPC/73, 17 da Lei 10.559/2002, e aos arts. 2º, 5º, XXXVI e LIV, e 37, **caput**, da Constituição Federal, bem como ao conteúdo das Súmulas 346, 473 e 674 do STF (fl. 305e).

Para tanto, sustenta que:

"2.4 DA NULIDADE DO ACÓRDÃO

Preliminarmente, cumpre registrar que os agitados Acórdãos são nulos de pleno direito, na medida em que rejeitaram os Embargos Declaratórios, pertinentemente opostos pela União.

O acórdão regional não enfrentou a omissão apontada pelo embargante, violando severamente o disposto no art. 535 do Código de Processo Civil, pois a questão ali levantada - nitidamente omitida no julgado - deveria obrigatoriamente ter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sido apreciada pelo Tribunal, sob pena de cerceamento de defesa, tanto mais porque, sem esta apreciação, não se pode levar a matéria às Cortes Superiores, à míngua do prequestionamento.

Isto porque o enunciado nº 211 da Súmula da Jurisprudência Predominante do Superior Tribunal de Justiça, assim prescreve:

(...)

Com efeito, a jurisprudência deste Col. STJ consolidou entendimento segundo o qual deve a parte vincular a interposição do recurso especial à violação quando mesmo após a oposição de ao art. 535 do CPC, embargos declaratórios, o Tribunal *a quo* persiste em não decidir questões que lhe foram submetidas a julgamento, por força do princípio *tantum devolutum quantum appellatum* ou, ainda, quando persista desconhecendo obscuridade ou contradição arguidas como existentes no *decisum*.

(...)

Vale dizer, a simples apresentação dos embargos prequestionadores não tem o condão de satisfazer o requisito do prequestionamento, se os mesmos forem improvidos. Competirá à parte, nesta hipótese, interpor o Recurso Especial, com fulcro na alínea 'a' do art. 105, III, da CF/88, alegando violação ao art. 535, II, do CPC (que prevê o cabimento de Embargos de Declaração, sempre que houver omissão no aresto), para só depois, com o retorno dos autos à origem — naturalmente, desde que se dê provimento ao RESP —, apresentar o apelo extremo atacando a tese de fundo.

Como adverte, lucidamente, , segundo a Súmula 211 do STJ, o CÁSSIO SCARPINELLA BUENO prequestionamento verifica-se sempre que haja o 'enfrentamento, pela e na decisão recorrida, da questão constitucional ou infraconstitucional que ensejará, nos termos dos arts. 102, III e 105, III, da CF, a interposição de eventual recurso extraordinário e/ou especial, respectivamente' ('Pquestionamento — Reflexões sobre a Súmula 211 do STJ', *in* Aspectos polêmicos e atuais dos recursos. São Paulo: RT, 2000, p.63).

Desta forma, o Tribunal de origem omitiu-se em ponto sobre o qual deveria ter se pronunciado, sendo cabível, portanto, a oposição de embargos declaratórios que deveriam ter sido acolhidos, a fim de sanar a irregularidade.

(...)

Sendo assim, e porque não foram providos os embargos declaratórios opostos pelo ora recorrente, somente lhe resta interpor o presente REsp, para que esse Col. STJ, à vista da ofensa ao art. 535 do CPC, anule a decisão do E. TRF da 5ª Região, a fim de que ele supra a omissão do ponto essencial ao desate da controvérsia sobre o qual deve



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pronunciar-se.

Está evidente, destarte, que o v. acórdão guerreado vulnerou o disposto no art. 535, II, do CPC, pois deixou de empreender a necessária modificação no resultado do julgamento do apelo voluntário, que deveria ser provido, sendo imperioso, anular o v. acórdão objurgado, para que seja proferido outro em seu lugar com a devida análise da matéria omissa.

(...)

3.1 DA AUSÊNCIA DE DECADÊNCIA: DA OFENSA AOS ARTS. 166, II; 169; E 185 DO CÓDIGO CIVIL, AOS ARTS. 53, 54 E 55 DA LEI Nº 9784/99, BEM COMO AO ART. 17 DA LEI Nº 10559/2002

O acórdão recorrido contrariou, como destacado, os arts. 53, 54 e 55 da Lei nº 9784/99; do art. 5º, II, 'b', parágrafo único, da Lei nº 3373/58, e do art. 114 da Lei nº 8112/90.

Preliminarmente, cumpre registrar que não há que se falar em decadência para rever concessão de benefício flagrantemente ILEGAL.

Com efeito, o § 2.º do art. 54 da Lei n.º 9.784/99 dispõe que qualquer medida adotada pela administração no sentido de anular o ato eivado de vício é suficiente para obstar a ocorrência da decadência.

Sobre o tema, mister salientar que a NOTA AGU/JD/1-2006 é, sim, medida impugnativa das anistias concedidas por meio de decisão genérica baseada na Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

De fato, na ocasião, restou esclarecido que os pedidos de anistia política deveriam ser analisados individualmente, sendo ilegais as decisões tomadas em favor dos ex-cabos com base exclusivamente no fato de já integrarem a FAB quando da edição da Portaria 1.104-GM3. Essa lição se extrai com clareza da leitura da referida nota.

Em complementação a tal entendimento, cabe ressaltar que, por meio do Acórdão 1967/2010-Plenário, proferido na Tomada de Contas 017.239/2008-7, o TCU reconheceu a sua competência para apreciar as concessões de anistia política sob o foco do controle de legalidade, para fins de registro, nos termos do inc. III do art. 71 da Constituição, o que atribui à concessão de anistia política a natureza de ato complexo, que somente alcança validade plena após a sua confirmação pela Corte de Contas, contando a partir daí o início do prazo decadencial para o exercício do direito de anular por parte da Administração.

Também caberia cogitar da eventual alegação de má-fé na concessão de tais anistias como fundamento para afastar a consumação da decadência, uma vez que desde 2003 vigora em âmbito federal entendimento aprovado pelo Advogado-Geral da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União no sentido de não ser a Portaria nº 1.104/64 ato de exceção de natureza exclusivamente política, entendimento este do qual tinha ciência a Comissão de Anistia.

Por fim, vale ressaltar o disposto no art. 94, parágrafo único, do atual Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo o qual o direito à revisão dos atos administrativos está sujeito ao prazo decadencial de 5 anos, salvo quando houver afronta direta à Constituição.

Tal norma decorre do entendimento de que **a ofensa à Constituição consubstancia nulidade insanável, que jamais se convalida pelo decurso do tempo.**

Por outro lado, no que se refere à ausência de decadência para rever concessão de benefício flagrantemente irregular, constata-se violação à lei no acórdão ora recorrido, nos termos do que a seguir se fundamentará.

A Administração, tendo constatado que ilicitude na concessão da anistia, não poderia tomar outra atitude, senão fazer cessar anulá-la.

Em outras palavras, é dever da Administração invalidar seus próprios atos, espontaneamente ou mediante provocação, quando eivados de ilegalidade ou contrários à sua finalidade.

A esse respeito, a própria Lei nº. 9.784/99 dá suporte ao poder de autotutela administrativa, nos seguintes termos:

'Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos'.

Ora, assim, o que a Administração fez foi utilizar-se do poder de autotutela, que lhe é inerente, para rever um ato ilegítimo, em estreita observância do art. 37, **caput**, da Constituição Federal, especialmente em homenagem ao princípio da legalidade.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, órgão situado no ápice da hierarquia do Poder Judiciário chancela, expressamente, a possibilidade de a própria Administração Pública anular seus atos ilegais.

Confira-se, de já, julgado proferido pelo STF que em tudo se assemelha à hipótese dos autos:

(...)

Nesse sentido, não há razão para falar-se em direito adquirido ou decadência.

Isso porque, situações administrativas ilegalmente instituídas não podem ser consideradas inatingíveis por atos administrativos posteriores que visem restabelecer sua legalidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Somente se pode delegar estabilidade imutável às relações estabelecidas em consonância com as normas vigentes à época em que foram materializadas. Assim, o direito adquirido somente se apresenta como proteção aos atos formados de acordo com a lei. Situações consolidadas ao arrepio da lei, portanto, não poderão se valer da guarida outorgada aos direitos adquiridos.

Se assim fosse, a própria segurança jurídica restaria prejudicada, por estar aberta a possibilidade de sedimentação de situações consolidadas sem o devido calço da lei.

Ademais, por direito adquirido se há de entender o que penetra efetivamente no patrimônio do sujeito, constituindo-se num bem, num estado de direito decorrente de disposição legal, que não pode desaparecer diante das leis ulteriores e deve ser protegido contra qualquer ataque exterior que ouse ofendê-lo ou turbá-lo.

A anistia do Autor não encontra amparo normativo, em razão da inexistência de direito adquirido, diante da sua patente ilegalidade.

Com efeito, quando a Administração se apercebeu do erro que vinha cometendo, resolveu, utilizando-se do poder de autotutela, rever os seus próprios atos.

Depreende-se, pois, que descabe a invocação de qualquer princípio legal ou constitucional, quando a atuação administrativa está em perfeita consonância com a legalidade. É sabido que vige entre nós o princípio geral de que não há direito adquirido no ilícito.

Corroborando este entendimento, vejam-se os seguintes arestos proferidos pelos Tribunais Pátrios (os grifos são nossos):

(...)

Desse modo, resta claro que a Administração agiu com acerto ao deflagrar o procedimento de anulação da anistia, não havendo por que se falar em decadência do direito de revisão, que de modo algum pode ser utilizada como fundamento para preservar atos ilícitos.

Nesses termos, **confirmam-se as disposições do Código Civil a respeito dos atos ilícitos:**

'Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:

II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.

Art. 185. Aos atos jurídicos lícitos, que não sejam negócios jurídicos, aplicam-se, no que couber, as disposições do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Título anterior'.

Convém lembrar o magistério do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, o qual afirmava ser a autotutela administrativa 'uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos' (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 1992, p.190).

Diante disto, não se pode negar que nada mais fez a Administração do que exercer o poder de autotutela em rever os atos ilegais quando deles tenha conhecimento e agindo diligentemente na defesa do Erário.

Até mesmo porque a Administração pode, a qualquer tempo, rever seus atos, revogando-os ou anulando-os, haja vista a impossibilidade de convalidação, pelo decurso do tempo, do ato ilícito.

Como se pode observar, a pretensão da parte promovente não encontra respaldo na legislação aplicável à espécie, sendo certo que também a jurisprudência dos Tribunais Superiores mostra-se amplamente desfavorável à sua tese.

Assim, restaram violados os arts. 166, II; 169; e 185 do Código Civil bem como o ART. 17 DA LEI Nº 10559/2002, o que ensejará – espera-se – o provimento do presente recurso.

3.2. OFENSA AO ART. 461, § 4º DO CPC: IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA

O acórdão foi omissivo quanto à incompatibilidade de incidência do artigo 461, §4º do Código de Processo Civil com os ditames do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, de forma que, em caso de a Administração Pública não conseguir cumprir uma obrigação de fazer no prazo concedido pelo Poder Judiciário, tal ocorrerá por existir um trâmite administrativo inafastável, que visa ao respeito dos princípios constitucionais (especialmente ao da legalidade) com vistas a resguardar os cofres públicos da forma mais eficiente possível.

O acórdão recorrido, na medida em que entendeu possível a fixação de prazo exíguo para cumprimento da decisão e a cominação de multa em caso de descumprimento de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, violou o Código de Processo Civil, interpretando de forma errônea o artigo 461, §4º do referido diploma, eis que tal penalidade não pode ser infligida à Administração Pública, como se analisará a seguir.

De fato, a Constituição Federal preceitua:

'Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...'

O administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, não podendo incidir em sua atuação a vontade subjetiva. Trata-se do princípio da legalidade.

Ademais, o princípio da impessoalidade, igualmente conhecido como princípio da finalidade administrativa, exige que o administrador público só pratique o ato de acordo com o seu fim legal.

Atuando dentro do princípio da moralidade administrativa, não será suficiente ao administrador o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, no desempenho da função pública.

A administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da eficiência 'impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar'.

É imprescindível, ainda, que a administração do dinheiro público seja feita dentro dos princípios constitucionais, pois, se assim não fosse, a Lei Maior ficaria sem sentido.

Sabe-se, portanto, que existe um trâmite administrativo a ser observado visando ao respeito dos princípios constitucionais, sendo, a UNIÃO, a principal interessada na manutenção dos mesmos, garantidores que são da democracia e da legalidade.

Note-se ainda que o prazo específico fixado pela decisão agravada é EXÍGUO E NÃO RAZOÁVEL, especialmente diante dos diversos tramites burocráticos necessários ao cumprimento da decisão judicial, bem como em função das dificuldades nesse caso concreto, o que demonstra violação direta ao artigo 461, § 4º, do CPC.

Ademais, observe-se que a aplicação de multa no caso presente é totalmente descabida e incompatível com a sistemática de atuação dos órgãos públicos.

Utilizando-se das sábias palavras do Ilustre Advogado Milton Toledo Júnior, aplicável, mutatis mutandis, temos:

(...)

Está evidente que, em caso de a Administração Pública não conseguir cumprir uma obrigação de fazer no prazo concedido pelo Poder Judiciante, tal ocorrerá por existir um trâmite administrativo inafastável, que visa ao respeito dos princípios constitucionais (especialmente ao da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legalidade) com vistas a resguardar os cofres públicos da forma mais eficiente possível.

De qualquer sorte, determinação de um prazo específico para satisfazer uma decisão judicial, sob pena de aplicação de multa mensal, é incoerente com a realidade administrativa, sendo um ato que pode gerar graves danos ao Erário.

Ressalte-se, ainda, que inexistente, in casu, oposição injustificada da União, relativamente ao cumprimento da obrigação de fazer, mesmo porque já foram solicitadas as medidas administrativas necessárias para se dar cumprimento a referenciada obrigação.

(...)

Comprova-se, assim, serem incabíveis a fixação de prazo específico e o arbitramento de multa para a União, em caso de não comprovação de cumprimento da decisão no referido prazo determinado, pois atenta contra o princípio da legalidade ao qual a Administração está vinculada em sua atuação.

Dessa forma, percebe-se que a multa do artigo 461, §4º do Código de Processo Civil é incompatível com a sistemática de atuação dos órgãos públicos, eis que os prazos arbitrados judicialmente são, em geral, insuficientes para possibilitar o cumprimento adequado e escoreito dos trâmites legais a que encontra-se subjungida a Administração Pública em toda a sua atuação (e ainda com mais força quando dessa atuação resultam gastos a onerar o erário).

Acaso superados os argumentos acima, insurge-se ainda a União contra o valor da multa, haja vista afigurar-se desproporcional.

Nesse passo, tem-se nitidamente caracterizado que tal valor encontra-se desarrazoado o valor imposto, uma vez que se trata de Autor de baixa renda.

Diante de todo o exposto, o argumento da razoabilidade do valor da multa encontra ressonância na jurisprudência pátria, **verbis**:

(...)

Conclui-se, portanto, que a multa arbitrada fere o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade, tendo em vista a matéria controversa nos autos e as proporções que podem ser alcançadas, pelo que a União requer sua exclusão.

Por fim, **note-se que o art. 461, § 4.º é de aplicação extraordinária, mas o Tribunal manteve a multa e o prazo para cumprimento da obrigação. Ocorre que a lei exige um prazo razoável para o cumprimento da determinação judicial, bem compatibilidade da multa com a obrigação de fazer.**

Ademais, como exige o art. 128 do CPC, o juiz deve tratar as partes com igualdade de tratamento. E com o intuito de manter essa isonomia, é praxe do CPC conceder prazos diferenciados para a fazenda pública



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(quádruplo para contestar, dobro para recorrer), dirá para implantar em folha de pagamento. A demora para o cumprimento da obrigação de fazer acontece porque diferente do particular que, em ato único, abre a carteira e paga, no âmbito público há de ser observado todo um trâmite administrativo, com a observância de todas as normas aplicáveis à espécie, ainda mais nessa época em que a probidade da coisa pública tem sido tão atacada.

Assim, **estão violados os art. 54, § 2º, da Lei Federal n.º 9784/99, dos arts. 166, II, 169 e 185 do Código Civil, do art. 461, § 4º do CPC, e, ainda o art. 17 da Lei Federal n.º 10559/2002, o que ensejará – espera-se – o provimento do presente recurso**" (fls. 307/324e).

Contrarrazões, a fls. 329/350e, pelo desprovimento do recurso.

O Tribunal de origem admitiu o recurso, a fl. 376e.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.501.077 - PE (2014/0314954-7)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : ANTONIO DE SOUZA MELO

**ADVOGADOS : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS - PE020304
BRUNO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA E OUTRO(S) - PE019805**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANISTIADO POLÍTICO. CABOS DA AERONÁUTICA. REVISÃO DE PORTARIA DE ANISTIA, CONCEDIDA COM FUNDAMENTO NA PORTARIA 1.104/GM3/64. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA ACOLHIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. SÚMULA 284/STF. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF, SOB O RITO DE REPERCUSSÃO GERAL, NO RE 817.338/DF (TEMA 839/STF). REALINHAMENTO DO POSICIONAMENTO DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão proferido na vigência do CPC/73.

II. Trata-se de Ação Ordinária, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta pelo ora recorrido em desfavor da União, objetivando o reconhecimento da ilegalidade da Portaria 3025/2012, que anulou a anistia política do autor, deferida pela Portaria 244/2003, com o consequente restabelecimento de sua condição de anistiado político e dos respectivos pagamentos da prestação mensal, bem como dos valores devidos desde a data da suspensão do benefício. Na inicial, o autor alegou que: "(a) ingressou na Força Aérea Brasileira antes da vigência da Portaria 1.104/64, e, por força da Portaria 1.104GM3, foi licenciado, involuntariamente, do serviço ativo; (b) conforme Portaria nº 244, de 10 de agosto de 2003, o autor foi declarado anistiado político; (d) em 29/11/2012, houve publicação da Portaria nº 3.025/2012 que anulou o ato que concedeu a anistia à parte autora; (e) o lapso temporal, entre a concessão e anulação da anistia foi superior a cinco anos", e, portanto, decaiu o direito de a Administração rever seus atos. Alegou, ainda, que é "a Portaria nº 1.104/64 ato de exceção política para as praças da Aeronáutica incorporadas antes de sua edição". O Juízo de 1º Grau, acolhendo a alegação de decadência administrativa para a revisão da Portaria anistiadora, julgou procedentes os pedidos, deferindo a antecipação dos efeitos da tutela e cominando multa diária, em caso de descumprimento do julgado, o que restou mantido, pelo Tribunal **a quo**.

III. Quanto à alegada negativa de prestação jurisdicional, apesar de apontar como violado o art. 535 do CPC/73, a parte recorrente não demonstrou qualquer vício, no acórdão recorrido, deixando de demonstrar no que consistiu a alegada ofensa ao citado dispositivo, atraindo, por analogia, a incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia").



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

IV. A análise de suposta ofensa a dispositivos constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ.

V. Sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 817.338/DF (Tema 839/STF), submetido ao rito de repercussão geral, firmou tese no sentido de que, "no exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas" (STF, RE 817.338/DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 31/07/2020).

V. O Superior Tribunal de Justiça realinhou o seu entendimento anterior, em face do decidido no RE 817.338/DF, firmando posição no sentido de que, "de acordo com a orientação do Pretório Excelso, ocorrendo violação direta do art. 8º da ADCT, é possível a anulação do ato de anistia pela administração pública, mesmo quando decorrido o prazo decadencial contido na Lei n. 9.784/1999" (STJ, MS 19.070/DF, Rel. p/ acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 27/03/2020).

VI. **In casu**, o Tribunal de origem consignou que "a Portaria MJ nº 244/03, que reconheceu a condição de anistiado político ao autor, foi posteriormente anulada pela Portaria MJ nº 3.025/12, editada como ato final de processo administrativo instaurado pelo Despacho do Ministro da Justiça nº 989/11, cuja finalidade era rever as anistias concedidas em razão da Portaria nº 1.104/GM3/64, considerada, até então, ato de motivação política", não havendo, nos presentes autos, qualquer outra argumentação no tocante à existência de vícios, no processo administrativo instaurado para revisão do ato concessivo de anistia do autor.

VII. Concluiu o STF, no RE 817.338/DF, sob o regime de repercussão geral, que "a Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64)", situação do autor, que, na inicial, insiste que "não só aqueles que foram presos, torturados e que tiveram seus direitos políticos suspensos têm direito à anistia, mas também os que foram atingidos por ato de exceção de cunho político", que seria a Portaria 1.104-GM3/64. Em hipótese como a dos autos, entendeu a Suprema Corte que se trata de situação flagrantemente inconstitucional, ofensiva ao art. 8º do ADCT da CF/88, que não deve ser consolidada pelo decurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.

VIII. Dessa forma, é de se julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial da presente ação, ante a possibilidade de revisão da Portaria de anistia do autor, à míngua de decadência do direito de a Administração rever as portarias que concederam anistia política a cabos da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Aeronáutica, com fundamento na Portaria 1.104/GM3/64, devendo ser cassada a antecipação dos efeitos da tutela antes deferida, sem devolução das verbas já percebidas, bem como prejudicadas, em consequência, as demais questões relacionadas à multa e ao seu valor.

IX. Na hipótese, além da determinação do STF, no RE 817.338/DF, de não devolução de valores recebidos pelo anistiado, por aplicação da tese firmada em sede de repercussão geral, deve ser igualmente aplicado o entendimento do STJ, firmado no sentido da não devolução dos valores recebidos por servidor, por força de antecipação dos efeitos da tutela concedida em sentença, confirmada no Tribunal **a quo**, e que, posteriormente, resta reformada, nos Tribunais Superiores, porquanto a dupla conformidade entre a decisão de 1ª Grau e o acórdão recorrido enseja legítima expectativa de titularidade do direito, restando caracterizada a boa-fé objetiva. Nesse sentido: STJ, EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe de 19/03/2014; AgInt no REsp 1.794.901/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/06/2019; AgRg no AREsp 405.924/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/12/2015; AgRg no AgRg no REsp 1.473.789/PE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/06/2016.

X. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, provido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): In **casu**, trata-se de Ação Ordinária, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta por ANTÔNIO DE SOUZA MELO em desfavor da UNIÃO, objetivando o reconhecimento da ilegalidade da Portaria 3025/2012, que anulou a anistia política do autor, deferida pela Portaria 244/2003, com o consequente restabelecimento de sua condição de anistiado político e dos respectivos pagamentos da prestação mensal, bem como dos valores devidos desde a suspensão do pagamento do benefício.

Na inicial, o autor alegou, em suma, que: "(a) ingressou na Força Aérea Brasileira antes da vigência da Portaria 1.104/64, e, por força da Portaria 1.104GM3, foi licenciado, involuntariamente, do serviço ativo; (b) conforme Portaria nº 244, de 10 de agosto de 2003, o autor foi declarado anistiado político; (d) em 29/11/2012, houve publicação da Portaria nº 3.025/2012 que anulou o ato que concedeu a anistia à parte autora; (e) o lapso temporal entre a concessão e anulação da anistia foi superior a cinco anos", e, portanto, decaiu o direito de a Administração rever seus atos. Requereu o benefício da assistência judiciária (fl. 177e), alegando, ainda, que, além da manifesta boa-fé do autor, que fora declarado anistiado político, em regular processo administrativo, que tramitou perante a Comissão de Anistia, há, no caso, ofensa aos princípios da segurança jurídica e da moralidade, constituindo "a Portaria nº 1.104/64 ato de exceção política para as praças da Aeronáutica incorporadas antes de sua edição".

Por fim, requereu o seguinte:

"a) a concessão da tutela antecipada, a fim de que seja restabelecido o pagamento da reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada até julgamento final desta ação;

b) caso seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela, seja a União Federal intimada para o imediato cumprimento da decisão, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 400,00 em favor do autor;

c) (...) na forma da Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, o deferimento dos benefícios da justiça gratuita por ser pobre no sentido legal, não possuindo condições de arcar com as custas e demais despesas de um processo judicial;

(...)

g) no mérito, seja reconhecida a ilegalidade da Portaria n.º 3025/2012, que anulou a anistia política do autor (Portaria n.º 244/2003), com a consequente condenação da União Federal a:

g.1) restabelecer a Portaria nº 244/2003, que o declarou anistiado político;



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

- g.2) restabelecer o pagamento da reparação econômica em prestação mensal permanente e continuada com efeitos financeiros retroativos a contar da suspensão;
- g.3) pagar os valores retroativos da reparação econômica em prestação mensal permanente e continuada acumulados desde a suspensão do pagamento até o efetivo restabelecimento, tudo corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora legais" (fls. 23/24e).

O Juízo de 1º Grau, em 05/09/2013, acolhendo a alegação de decadência administrativa do direito de a Administração anular a Portaria anistiadora, julgou procedentes os pedidos, para:

"(a) invalidar a Portaria n.º 3025/2012, expedida pelo Ministério da Justiça, publicada no DOU em 29/11/2012; (b) condenar a ré na obrigação de restabelecer os efeitos da Portaria n.º 0244/2003, expedida pelo Ministério da Justiça, publicada no DOU em 10/03/2003; e (c) condenar a ré no pagamento dos proventos vencidos desde a suspensão da prestação mensal, acrescido de atualização monetária e de juros de mora, calculados com base no art. 1º-F da Lei n 9.494, de 10 de setembro de 1997, alterado pela Lei n. 11.960/2009, respeitada a prescrição quinquenal.

Verificada a presença concomitante de dois requisitos para a concessão da tutela antecipada prevista no art. 273, I, CPC, quais sejam, o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e prova inequívoca do direito alegado que conduza à verossimilhança das alegações, **antecipo os efeitos da tutela para determinar que a ré restabeleça todos os efeitos da Portaria n.º 0244/2003, expedida pelo Ministério da Justiça, publicada no DOU em 10/03/2003, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de multa diária de R\$ 200,00 (duzentos reais)"** (fl. 182e).

O Tribunal de origem deu parcial provimento à Apelação da UNIÃO e à remessa oficial, apenas para reduzir os honorários de advogado, devidos pela então recorrente, a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos seguintes termos:

"Cuida-se de remessa oficial e apelação interposta contra sentença que, nos autos de ação ordinária, julgou procedente o pedido do autor de restabelecimento dos proventos recebidos em função do reconhecimento da condição de anistiado político, por entender que o ato administrativo que anulou aquele concessivo da anistia fora realizado após o transcurso do prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 (decadência administrativa).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Alega a recorrente, em apertada síntese, que: a) à Administração Pública é conferido o poder de invalidar seus próprios atos quando ilegais; b) é impeditivo da decadência o ato declaratório de nulidade em si ou o 'exercício do direito de anular', expresso por qualquer medida que impugne a sua validade, desde que exercida dentro do prazo decadencial de cinco anos; c) o direito de anulação dos atos administrativos pelo Poder Público está sujeito ao prazo decadencial, exceto quando houver afronta direta à Constituição Federal; no caso, a anulação da anistia se deu pelo fato de que não fora reconhecido o preenchimento do requisito de 'motivação exclusivamente política', previsto no art. 8º da ADCT. Subsidiariamente, requer: a) a cassação da liminar concedida, uma vez que provimento desse jaez, considerando o que foi decidido na Questão de Ordem no MS 15706/DF, impede o exercício do poder de autotutela da Administração; b) a redução dos honorários advocatícios; c) a inaplicabilidade da multa cominatória (astreintes) nas causas contra a Fazenda Pública.

(...)

A questão aqui devolvida diz respeito à verificação da ocorrência da decadência administrativa.

Consoante o art. 54 da Lei nº 9.784/99, o direito de a Administração Pública anular os atos administrativos dos quais emanem efeitos favoráveis aos destinatários extingue-se com o decurso do prazo de cinco anos, ressalvadas as hipóteses em que seja comprovada a má-fé do administrado.

Transcrevo:

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 o 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.

A redação do preceito normativo acima transcrito traz em seu bojo o poder/dever conferido ao Poder Público de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade (autotutela). Tal prerrogativa tem fundamento no fato de que a atividade administrativa deve pautar-se consoante os balizamentos estatuídos pela legislação de regência. Assim, a anulação dos seus próprios atos administrativos permite à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração observar o Princípio da Legalidade anteriormente desatendido.

É preciso pontuar, no entanto, que **o aludido poder de autotutela não pode ser exercido a qualquer tempo, devendo ser respeitado o prazo decadencial, conforme acima preceituado, em homenagem à estabilidade das relações jurídico-administrativas (Princípio da Segurança Jurídica).**

Todavia, conforme caput do supracitado art. 54, in fine, é possível anular ato viciado, a qualquer tempo, quando comprovada a má-fé do administrado. **Além dessa hipótese, tem-se admitido, por construção pretoriana, a anulação na situação em que o ato é flagrantemente inconstitucional, realizado ao arrepio direto das normas constitucionais.**

No caso, a Portaria MJ nº 244/03, que reconheceu a condição de anistiado político ao autor, foi posteriormente anulada pela Portaria MJ nº 3.025/12, editada como ato final de processo administrativo instaurado pelo Despacho do Ministro da Justiça nº 989/11, cuja finalidade era rever as anistias concedidas em razão da Portaria nº 1.104/GM3/64, considerada, até então, ato de motivação política.

Alega a recorrente que, de acordo com o § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, a Nota nº AGU/JD-1, de 07/02/06, representou medida inequívoca de impugnação à validade das anistias decorrentes da Portaria 1.104/GM3/64, o que afasta a decadência, já que a medida concessiva se deu em 10/08/03 (Portaria MJ nº 244/03). Entendo não merecer prosperar tal argumento.

É que o direito de anular o ato administrativo deve ser exercido apenas pela autoridade competente para conceder a anistia. Ou seja, o teor do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99 não se aplica a qualquer agente público, mas tão somente àquele com atribuições legais de deferir o pleito em tela, no caso, o Ministro da Justiça.

Grife-se, assim, que **a Nota AGU/JD-1/06, por ser parecer não vinculante de órgão consultivo, de caráter genérico, não se enquadra na acepção da expressão 'autoridade administrativa' nos moldes aqui expostos, motivo por que não é hábil a elidir a decadência administrativa.**

Mesmo que se considere o Despacho nº 989/11 como expressão do 'exercício do direito de anular', ainda assim não restaria afastado o transcurso do lapso temporal decadencial, tendo em vista ter sido proferido há mais de cinco anos do ato concessório (Portaria MJ nº 244 de 10/08/03), em 16/02/11.

Ressalte-se, ainda, que não constato nenhuma das causas que permitiriam o reexame da anistia, pelo Poder Público, sem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

observância do prazo de decadência, quais sejam, comprovação da má-fé e flagrante inconstitucionalidade do ato administrativo.

Na primeira hipótese, compulsando o Voto nº 383/2012 (Identif. nº 4058300.126387) do Grupo de Trabalho Interministerial, que embasou a decisão de anulação da anistia do autor, verifico não haver qualquer menção à má-fé do anistiado como fundamento para afastar a decadência.

Na segunda, a Portaria MJ nº 244/03 não agride diretamente a Lei Maior, uma vez que a definição de ato de exceção de motivação exclusivamente política, previsto no art. 8º, caput, do ADCT, ficou a cargo da Lei nº 10.559/02.

Destarte, a inobservância do ato administrativo no que toca ao preenchimento de pressuposto para a concessão da anistia importa apenas em ofensa indireta à Constituição Federal, caracterizando, em verdade, uma ilegalidade, razão por que não pode ser anulado a qualquer tempo.

A corroborar o entendimento até aqui exposto, colaciono o seguinte precedente do eg. Superior Tribunal de Justiça:

(...)

Desse modo, considerando as premissas estabelecidas, entendo ter sido a Portaria MJ nº 3.025/12, de 29/11/12, alcançada pela decadência administrativa, já que realizada há mais de nove anos do ato que reconheceu a condição de anistiado político ao apelado (Portaria MJ nº 244 de 10/08/03), conforme se depreende do documento de Identif. nº 4058300.126388.

Quanto ao pedido de cassação do capítulo da sentença que antecipou os efeitos da tutela, melhor razão não assiste à **apelante**. Isso porque restaram atendidos os requisitos autorizadores do provimento jurisdicional de urgência: a) o está configurado, em virtude do reconhecimento da *fumus boni iuris* decadência administrativa, comprovada pelos documentos colacionados aos autos; b) o *periculum in mora* é patente, tendo em vista a verba pretendida ser de caráter alimentar, imprescindível para fazer frente às necessidades vitais básicas do autor e de sua família.

No que se refere à multa cominatória (astreintes), é entendimento pacífico no âmbito do STJ a possibilidade de sua fixação nos casos em que condenada a Fazenda Pública em obrigação de fazer (precedentes: AGA nº 616379, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 05/09/05; REsp nº 735834/RS, Rel. Min. José Delgado, DJe 13/05/05; REsp nº 341499/SP, Rel. Min. Jorge Scartezzini, DJe 14/02/03; REsp nº 427854/SP, Rel. Min. Vicente Leal, DJe 09/12/02).

Por fim, no que tange ao pedido de redução dos honorários advocatícios, tenho que a pretensão merece acolhimento.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sobre a aludida verba, observo que o § 4º do art. 20 do Estatuto Processual Civil dispõe que 'nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas 'a', 'b', e 'c' do parágrafo anterior'.

No caso presente, levando em consideração tratar o feito de matéria de pouca complexidade e pacífica na jurisprudência pátria, a fixação dos honorários sucumbenciais em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) afigura-se justa e razoável.

Por todo o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO à apelação e à remessa oficial para fixar os honorários advocatícios no montante de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)" (fls. 252/256e).

Opostos Embargos Declaratórios, pela UNIÃO, restaram eles rejeitados (fls. 286/288e), por acórdão publicado em 30/06/2014, assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REQUISITOS. INOCORRÊNCIA.

1. Os embargos de declaração têm ensejo quando há obscuridade, contradição ou omissão no julgado e, por construção pretoriana integrativa, erro material.
2. Hipótese em que não há no acórdão nenhuma situação que dê amparo ao recurso interposto.
3. Embargos de declaração desprovidos" (fl. 288e).

Sustenta a UNIÃO, nas razões do Recurso Especial, ofensa ao art. 535, II, do CPC/73, porquanto a questão suscitada nos Embargos Declaratórios "– nitidamente omitida no julgado – deveria obrigatoriamente ter sido apreciada pelo Tribunal, sob pena de cerceamento de defesa, tanto mais porque, sem esta apreciação, não se pode levar a matéria às Cortes Superiores, à míngua do prequestionamento" (fl. 307e).

Alega, ainda, o seguinte, como constou do relatório:

"3.1 DA AUSÊNCIA DE DECADÊNCIA: DA OFENSA AOS ARTS. 166, II; 169; E 185 DO CÓDIGO CIVIL, AOS ARTS. 53, 54 E 55 DA LEI Nº 9784/99, BEM COMO AO ART. 17 DA LEI Nº 10559/2002

O acórdão recorrido contrariou, como destacado, os arts. 53, 54 e 55 da Lei nº 9784/99; do art. 5º, II, 'b', parágrafo único, da Lei nº 3373/58, e do art. 114 da Lei nº 8112/90.

Preliminarmente, cumpre registrar que não há que se falar em decadência para rever concessão de benefício flagrantemente ILEGAL.

Com efeito, o § 2.º do art. 54 da Lei n.º 9.784/99 dispõe que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qualquer medida adotada pela administração no sentido de anular o ato eivado de vício é suficiente para obstar a ocorrência da decadência.

Sobre o tema, mister salientar que a NOTA AGU/JD/1-2006 é, sim, medida impugnativa das anistias concedidas por meio de decisão genérica baseada na Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

De fato, na ocasião, restou esclarecido que os pedidos de anistia política deveriam ser analisados individualmente, sendo ilegais as decisões tomadas em favor dos ex-cabos com base exclusivamente no fato de já integrarem a FAB quando da edição da Portaria 1.104-GM3. Essa lição se extrai com clareza da leitura da referida nota.

Em complementação a tal entendimento, cabe ressaltar que, por meio do Acórdão 1967/2010-Plenário, proferido na Tomada de Contas 017.239/2008-7, o TCU reconheceu a sua competência para apreciar as concessões de anistia política sob o foco do controle de legalidade, para fins de registro, nos termos do inc. III do art. 71 da Constituição, o que atribui à concessão de anistia política a natureza de ato complexo, que somente alcança validade plena após a sua confirmação pela Corte de Contas, contando a partir daí o início do prazo decadencial para o exercício do direito de anular por parte da Administração.

Também caberia cogitar da eventual alegação de má-fé na concessão de tais anistias como fundamento para afastar a consumação da decadência, uma vez que desde 2003 vigora em âmbito federal entendimento aprovado pelo Advogado-Geral da União no sentido de não ser a Portaria nº 1.104/64 ato de exceção de natureza exclusivamente política, entendimento este do qual tinha ciência a Comissão de Anistia.

Por fim, vale ressaltar o disposto no art. 94, parágrafo único, do atual Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo o qual o direito à revisão dos atos administrativos está sujeito ao prazo decadencial de 5 anos, salvo quando houver afronta direta à Constituição.

Tal norma decorre do entendimento de que a ofensa à Constituição consubstancia nulidade insanável, que jamais se convalida pelo decurso do tempo.

Por outro lado, no que se refere à ausência de decadência para rever concessão de benefício flagrantemente irregular, constata-se violação à lei no acórdão ora recorrido, nos termos do que a seguir se fundamentará.

A Administração, tendo constatado que ilicitude na concessão da anistia, não poderia tomar outra atitude, senão fazer cessar anulá-la.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em outras palavras, é dever da Administração invalidar seus próprios atos, espontaneamente ou mediante provocação, quando eivados de ilegalidade ou contrários à sua finalidade.

A esse respeito, a própria Lei nº. 9.784/99 dá suporte ao poder de autotutela administrativa, nos seguintes termos:

(...)

Ora, assim, o que a Administração fez foi utilizar-se do poder de autotutela, que lhe é inerente, para rever um ato ilegítimo, em estreita observância do art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente em homenagem ao princípio da legalidade.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, órgão situado no ápice da hierarquia do Poder Judiciário chancela, expressamente, a possibilidade de a própria Administração Pública anular seus atos ilegais.

Confira-se, de já, julgado proferido pelo STF que em tudo se assemelha à hipótese dos autos:

(...)

Nesse sentido, não há razão para falar-se em direito adquirido ou decadência.

Isso porque, situações administrativas ilegalmente instituídas não podem ser consideradas inatingíveis por atos administrativos posteriores que visem restabelecer sua legalidade.

Somente se pode delegar estabilidade imutável às relações estabelecidas em consonância com as normas vigentes à época em que foram materializadas. Assim, o direito adquirido somente se apresenta como proteção aos atos formados de acordo com a lei. Situações consolidadas ao arrepio da lei, portanto, não poderão se valer da guarida outorgada aos direitos adquiridos.

Se assim fosse, a própria segurança jurídica restaria prejudicada, por estar aberta a possibilidade de sedimentação de situações consolidadas sem o devido calço da lei.

Ademais, por direito adquirido se há de entender o que penetra efetivamente no patrimônio do sujeito, constituindo-se num bem, num estado de direito decorrente de disposição legal, que não pode desaparecer diante das leis ulteriores e deve ser protegido contra qualquer ataque exterior que ouse ofendê-lo ou turbá-lo.

A anistia do Autor não encontra amparo normativo, em razão da inexistência de direito adquirido diante da sua patente ilegalidade.

Com efeito, quando a Administração se apercebeu do erro que vinha cometendo, resolveu, utilizando-se do poder de autotutela, rever os seus próprios atos.

Depreende-se, pois, que descabe a invocação de qualquer princípio legal ou constitucional, quando a atuação administrativa está em perfeita



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

consonância com a legalidade. É sabido que vige entre nós o princípio geral de que não há direito adquirido no ilícito.

Corroborando este entendimento, vejam-se os seguintes arestos proferidos pelos Tribunais Pátrios (os grifos são nossos):

(...)

Desse modo, resta claro que a Administração agiu com acerto ao deflagrar o procedimento de anulação da anistia, não havendo por que se falar em decadência do direito de revisão, que de modo algum pode ser utilizada como fundamento para preservar atos ilícitos. Nesses termos, confirmam-se as disposições do Código Civil a respeito dos atos ilícitos:

(...)

Convém lembrar o magistério do saudoso professor Hely Lopes Meirelles, o qual afirmava ser a autotutela administrativa 'uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos' (Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 1992, p.190).

Diante disto, não se pode negar que nada mais fez a Administração do que exercer o poder de autotutela em rever os atos ilegais quando deles tenha conhecimento e agindo diligentemente na defesa do Erário.

Até mesmo porque a Administração pode, a qualquer tempo, rever seus atos, revogando-os a qualquer tempo ou anulando-os, haja vista a impossibilidade de convalidação, pelo decurso do tempo, do ato ilícito.

Como se pode observar, a pretensão da parte promovente não encontra respaldo na legislação aplicável à espécie, sendo certo que também a jurisprudência dos Tribunais Superiores mostra-se amplamente desfavorável à sua tese.

Assim, restaram violados os , arts. 166, II; 169; e 185 do Código Civil, bem como o ART. 17 DA LEI Nº 10559/2002, o que ensejará – espera-se – o provimento do presente recurso.

3.2. OFENSA AO ART. 461, § 4º DO CPC: IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA

O acórdão foi omissivo quanto à incompatibilidade de incidência do artigo 461, §4º do Código de Processo Civil com os ditames do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, de forma que, em caso de a Administração Pública não conseguir cumprir uma obrigação de fazer no prazo concedido pelo Poder Judiciário, tal ocorrerá por existir um trâmite administrativo inafastável, que visa ao respeito dos princípios constitucionais (especialmente ao da legalidade) com vistas a resguardar os cofres públicos da forma mais eficiente possível.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O acórdão recorrido, na medida em que entendeu possível a fixação de prazo exíguo para cumprimento da decisão e a cominação de multa em caso de descumprimento de obrigação de fazer contra a Fazenda Pública, violou o Código de Processo Civil, interpretando de forma errônea o artigo 461, §4º do referido diploma, eis que tal penalidade não pode ser infligida à Administração Pública, como se analisará a seguir.

De fato, a Constituição Federal preceitua:

(...)

O administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, não podendo incidir em sua atuação a vontade subjetiva. Trata-se do princípio da legalidade.

Ademais, o princípio da impessoalidade, igualmente conhecido como princípio da finalidade administrativa, exige que o administrador público só pratique o ato de acordo com o seu fim legal.

Atuando dentro do princípio da moralidade administrativa, não será suficiente ao administrador o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, no desempenho da função pública.

A administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da eficiência 'impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar'.

É imprescindível, ainda, que a administração do dinheiro público seja feita dentro dos princípios constitucionais, pois, se assim não fosse, a Lei Maior ficaria sem sentido.

Sabe-se, portanto, que existe um trâmite administrativo a ser observado visando ao respeito dos princípios constitucionais, sendo, a UNIÃO, a principal interessada na manutenção dos mesmos, garantidores que são da democracia e da legalidade.

Note-se ainda que o prazo específico fixado pela decisão agravada é EXÍGUO E NÃO RAZOÁVEL, especialmente diante dos diversos tramites burocráticos necessários ao cumprimento da decisão judicial, bem como em função das dificuldades nesse caso concreto, o que demonstra violação direta ao artigo 461, § 4º, do CPC.

Ademais, observe-se que a aplicação de multa no caso presente é totalmente descabida e incompatível com a sistemática de atuação dos órgãos públicos.

(...)

Está evidente que, em caso de a Administração Pública não conseguir cumprir uma obrigação de fazer no prazo concedido pelo Poder



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Judicante, tal ocorrerá por existir um trâmite administrativo inafastável, que visa ao respeito dos princípios constitucionais (especialmente ao da legalidade) com vistas a resguardar os cofres públicos da forma mais eficiente possível.

De qualquer sorte, determinação de um prazo específico para satisfazer uma decisão judicial, sob pena de aplicação de multa mensal, é incoerente com a realidade administrativa, sendo um ato que pode gerar graves danos ao Erário.

Ressalte-se, ainda, que inexistente oposição injustificada da União, relativamente ao in casu, cumprimento da obrigação de fazer, mesmo porque já foram solicitadas as medidas administrativas necessárias para se dar cumprimento a referenciada obrigação.

(...)

Comprova-se, assim, serem incabíveis a fixação de prazo específico e o arbitramento de multa para a União, em caso de não comprovação de cumprimento da decisão no referido prazo determinado, pois atenta contra o princípio da legalidade ao qual a Administração está vinculada em sua atuação.

Dessa forma, percebe-se que a multa do artigo 461, §4º do Código de Processo Civil é incompatível com a sistemática de atuação dos órgãos públicos, eis que os prazos arbitrados judicialmente são, em geral, insuficientes para possibilitar o cumprimento adequado e escorreito dos trâmites legais a que encontra-se subjungida a Administração Pública em toda a sua atuação (e ainda com mais força quando dessa atuação resultam gastos a onerar o erário).

Acaso superados os argumentos acima, insurge-se ainda a União contra o valor da multa, haja vista afigurar-se desproporcional.

Nesse passo, tem-se nitidamente caracterizado que tal valor encontra-se desarrazoado o valor imposto, uma vez que se trata de Autor de baixa renda.

Diante de todo o expendido, o argumento da razoabilidade do valor da multa encontra ressonância na jurisprudência pátria, verbis:

(...)

Conclui-se, portanto, que a multa arbitrada fere o princípio da proporcionalidade e o princípio da razoabilidade, tendo em vista a matéria controversa nos autos e as proporções que podem ser alcançadas, pelo que a União requer sua exclusão.

Por fim, note-se que o art. 461, § 4.º é de aplicação extraordinária, mas o Tribunal manteve a multa e o prazo para cumprimento da obrigação. Ocorre que a lei exige um prazo razoável para o cumprimento da determinação judicial, bem compatibilidade da multa com a obrigação de fazer.

Ademais, como exige o art. 128 do CPC, o juiz deve tratar as partes com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

igualdade de tratamento. E com o intuito de manter essa isonomia, é praxe do CPC conceder prazos diferenciados para a fazenda pública (quádruplo para contestar, dobro para recorrer), dirá para implantar em folha de pagamento. A demora para o cumprimento da obrigação de fazer acontece porque diferente do particular que, em ato único, abre a carteira e paga, no âmbito público há de ser observado todo um trâmite administrativo, com a observância de todas as normas aplicáveis à espécie, ainda mais nessa época em que a probidade da coisa pública tem sido tão atacada.

Assim, estão violados os art. 54, § 2º, da Lei Federal n.º 9784/99, dos arts. 166, II, 169 e 185 do Código Civil, do art. 461, § 4º do CPC, e, ainda o art. 17 da Lei Federal n.º 10559/2002, o que ensejará – espera-se – o provimento do presente recurso" (fls. 310/324e).

De início, verifica-se que, apesar de apontar como violado o art. 535 do CPC/73, a parte recorrente não demonstrou qualquer vício, no acórdão recorrido, deixando de apontar no que consistiu a alegada ofensa ao citado dispositivo, atraindo, por analogia, no tópico, a incidência da Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia").

A propósito:

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973. RAZÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM O ENTENDIMENTO DO STJ.

1. A apresentação genérica de ofensa ao art. 535 do CPC/1973 atrai o comando da Súmula 284/STF, inviabilizando o conhecimento dessa parcela recursal.

2. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, de que a responsabilidade civil pelo dano ambiental é objetiva e solidária, mormente quando há omissão do dever de controle e de fiscalização por parte do ente público, como ocorreu no caso dos autos.

3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido" (STJ, REsp 1.726.432/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 23/11/2018).

"ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INDIRETA. COISA JULGADA. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA ANTERIOR. VIOLAÇÃO. DOMÍNIO. TITULARIDADE. DÚVIDA. LEVANTAMENTO DO PREÇO. SUSPENSÃO. DUPLA INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. NULIDADE. OMISSÃO. SÚMULA 284/STF.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. **É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a alegada ofensa ao art. 535 do CPC/1973 se faz sem a demonstração objetiva dos pontos omitidos pelo acórdão recorrido, individualizando o erro, a obscuridade, a contradição ou a omissão supostamente ocorridos, bem como sua relevância para a solução da controvérsia apresentada nos autos. Incidência analógica da Súmula 284/STF: 'É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia'.**
2. A natureza da ação de desapropriação indireta pressupõe a não observância pelo Poder Público dos procedimentos formais estabelecidos na legislação para expropriação da propriedade do particular na consecução de um fim público. No caso, o ente administrativo seguiu os devidos ritos, promovendo a desapropriação de forma íntegra contra o suposto proprietário, assim considerado conforme os registros imobiliários fornecidos. Ao final, cumpriu determinação judicial que deferiu não só a imissão na posse como a transferência da titularidade após efetuado o devido depósito da indenização.
3. Não há respaldo jurídico para a fixação de indenização por desapropriação indireta que verse sobre o mesmo bem já objeto de desapropriação direta anterior. Tampouco se pode afirmar que o terceiro se encontra imune aos efeitos do título judicial transitado em julgado. O art. 34 do Decreto-Lei n. 3.365/1941 possui solução jurídica específica para a hipótese de discussão da titularidade do domínio na desapropriação. Havendo dúvida ou ausente prova quanto à propriedade, fica o levantamento do preço suspenso até sua solução. Somente se exigirá ação própria, discutindo especificamente essa titularidade, caso haja disputa acerca do domínio.
4. A manutenção do acórdão recorrido, no caso dos autos, ensejaria potencialmente dupla indenização dos recorridos pela expropriação do mesmo bem, na medida em que, sendo indenizados neste feito por desapropriação indireta, poderiam ainda habilitar-se na ação anterior de desapropriação direta, cujo levantamento do preço se encontra suspenso desde 1987.
5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, provido para julgar improcedente a desapropriação indireta, ressaltando-se o direito de os recorridos buscarem o levantamento da indenização fixada no bojo da desapropriação direta após regular comprovação da propriedade do bem perante o Juízo da execução, nos termos do art. 34 do Decreto-Lei n. 3.365/1941" (STJ, REsp 1.346.393/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/04/2018).

Ressalte-se, ainda, que a análise de suposta ofensa a dispositivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ. Nesse sentido: STJ, REsp 1.281.061/PB, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/08/2013.

De igual modo, o STJ consolidou o entendimento no sentido de que, "para fins do art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, não é cabível recurso especial fundado em alegada violação de enunciado de súmula" (Súmula 518/STJ), porquanto tal ato não se enquadra no conceito de "tratado ou lei federal", previsto no permissivo constitucional (art. 105, III, **a**), tratando-se de mero entendimento consolidado no âmbito do Poder Judiciário, não tendo o condão de abrir a via estreita dos recursos excepcionais.

Entretanto, no mérito, não obstante a reiterada jurisprudência do STJ no sentido de que "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" (STJ, MS 15.706/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/05/2011), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento, sob o rito de repercussão geral, do RE 817.338/DF, em 16/10/2019, apreciando o tema 839 da repercussão geral, deu provimento aos Recursos Extraordinários, da União e do Ministério Público Federal, para, reformando o acórdão recorrido, **denegar a segurança** ao anistiado, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Em seguida, por maioria, fixou-se a seguinte tese: **"No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas"**.

No aludido precedente, o Relator, Ministro DIAS TOFFOLI, assim deduziu:

"Registro inicialmente, também, para a certeza das coisas, que, **por meio da Portaria MJ 1.960, de 6 de setembro de 2012, o Ministro da Justiça anulou a anistia concedida a ex-cabo da Aeronáutica, dispensado do serviço, na década de 1960, por força da Portaria nº 1.104/1964-GM3, tendo a decisão ministerial decorrido da conclusão extraída do procedimento de revisão pelo Grupo de Trabalho Interministerial nº 134/11. O Superior Tribunal de Justiça, fundamentalmente, concluiu que o prazo de decadência do art. 54 da Lei nº 9.784/99 impedia o exercício da autotutela administrativa, salientando que a Portaria MJ 2.340, que concedeu a anistia, é de 9 de dezembro de 2003.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Preliminarmente, passo ao exame do argumento alinhavado pelo recorrido que questiona a natureza constitucional da matéria veiculada na causa de pedir recursal. As questões constitucionais delineadas em ambos os extraordinários são evidentes, na medida em que apontam não só que a decisão impugnada estaria a violar diretamente o texto do art. 8º do ADCT, como também que a decadência não poderia ter sido reconhecida, uma vez que o ato administrativo primário e supostamente nulo atentaria diretamente contra a força normativa da Constituição Federal. Ao contrário do que alegado pelo recorrido, **extrai-se da leitura das razões dos extraordinários que a tese principal se encontra fundada na violação direta da Constituição, mais especificamente, da primeira parte da cabeça do art. 8º do ADCT, que possui a seguinte redação:**

'Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos'.

No que diz respeito à tese de que o ato administrativo que concedeu a anistia à parte recorrida e a todos abarcados pela Portaria MJ 2.340, de 9 de dezembro de 2003, seria flagrantemente inconstitucional porque afrontaria diretamente a referida norma, a afastar a incidência do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99, penso não existir dúvida quanto à existência de questão constitucional, como restou decidido, inclusive, no denominado Plenário Virtual.

Sobre a questão, como bem salientado pelo parecer Ministerial, **ambos os recursos extraordinários – o do Ministério Público e o da União**

—

'apontam que mais de dois mil e quinhentos cabos da Aeronáutica foram dispensados com base apenas na referida portaria de 1964, que fixara em oito anos o tempo máximo de serviço dos militares de que cuidou e sustentam não ser



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possível admitir-se o entendimento de que a portaria teria motivação exclusivamente política, que estaria a violar o art. 8º do ADCT'.

Isso evidencia a presença de questões constitucionais e de repercussão geral. Em relação às questões de mérito, saliento, inicialmente, que o processo administrativo federal tem suas regras e seus princípios previstos na Lei nº 9.784/1999, que, em seu art. 54, versa sobre a decadência do direito da Administração Pública de rever seus próprios atos:

'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'.

(...)

Por ser matéria de ordem pública, em regra, o prazo decadencial não sofre interrupção ou suspensão.

Porém, excepcionalmente, o ordenamento jurídico admite a suspensão do prazo decadencial. É o caso do disposto na parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99, que autoriza a anulação do ato administrativo consumado em situações de manifesta má-fé ou de absoluta contrariedade à Constituição Federal.

O art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99, por sua vez, dispõe que a adoção pela Administração Pública de qualquer medida a questionar o ato se mostra bastante para afastar a decadência.

Ao contrário do assentado no acórdão impugnado, entendo que as Notas Técnicas da AGU/JD-10/2003 e da AGU/JD-1/2006 revelam as iniciativas da Administração Pública no sentido da necessidade de revisão do ato anistiador, constituindo, assim, causa obstativa da alegada decadência. Repito: como expressamente previsto no § 2º do art. 54 da Lei 9.784/99, é suficiente para o exercício desse direito a existência de 'qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato'.

No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública exercer o controle de legalidade e rever seus próprios atos a qualquer



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tempo, principalmente se forem praticados em descompasso com a boa-fé e com os princípios e as regras que conformam a ordem constitucional, devendo, nesses casos, prevalecer o princípio da supremacia do interesse público.

(...)

No caso em questão, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou a súmula administrativa nº 2002.07.0003 reconhecendo indiscriminadamente que todos os cabos da Aeronáutica que houvessem sido licenciados pela implementação do tempo de serviço militar (8 anos) seriam anistiados por ato de natureza exclusivamente política, sendo esse o fundamento bastante para o enquadramento na situação do art. 8º do ADCT.

Essa interpretação dada pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça conferiu uma **presunção de motivação** para os atos da Administração Federal consumados com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, implicando números impressionantes de anistiados na Aeronáutica.

De acordo as estatísticas apresentados pela Procuradoria Geral da República e obtidas da base de dados da própria Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, em 2019, no Exército Brasileiro (EB), foram concedidas 70 anistias a oficiais, 259 a Praças, 38 a Suboficiais, e 3 a Taifeiros, o que perfaz o total de 370 anistiados.

Na Marinha do Brasil (MB), concederam-se 86 anistias a Oficiais, 746 a Praças e 81 a Suboficiais, totalizando-se 913 anistiados.

Por sua vez, na Força Aérea Brasileira (FAB), concederam-se 44 anistias a Oficiais, 2.643 a Praças, 39 a Suboficiais, e 6 a Taifeiros, o que totaliza impressionantes 2.732 anistiados.

Em síntese, no Exército Brasileiro, houve 370 anistiados; na Marinha, 913 anistiados; e, na Aeronáutica, houve 2.732 anistiados!

Em procedimento de revisão efetuado pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Interministerial nº 134, publicada no D.O.U. de 16 de fevereiro de 2011, observou-se a manifesta ausência de fato indicativo de ocorrência de punição ou de perseguição por motivação política ao recorrido, em conformidade com o exigido no art. 17 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.

No âmbito do Ministério da Justiça, o ato administrativo que anulou a Portaria Ministerial nº 2.340, de 9 de dezembro de 2003, a qual declarou o recorrido anistiado, foi motivado por sua inadequação à condição de militar anistiado por ato de natureza política, pois seu licenciamento das Forças Armadas se deu em razão do implemento do tempo legal deserviço militar (Portaria nº 1.104 – GM3/64).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Como bem explicitado pela Advocacia-Geral da União em memorial apresentado no caso,

'(...) a Portaria nº 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, editada para fins de aprovar 'Instruções para Prorrogações do Serviço Militar das Praças da Ativa da Força Aérea Brasileira', alterou a Portaria nº 570/54-GM3, limitando para oito anos o prazo máximo para reengajamento de cabos da FAB, após o que seriam licenciados, salvo se estivessem na condição de alunos dos cursos de formação dos quadros de carreira, ou seja, se prestassem e fossem aprovados em concurso. Este ato, de conteúdo normativo, teve por fundamento a competência discricionária dos Ministros Comandantes das Forças Armadas para, observado o interesse público, fixar o tempo de serviço máximo em que as praças poderiam permanecer em uma mesma graduação, conforme a legislação vigente à época. Destacam-se aos seguintes dispositivos:

(...)

A única diferença em relação ao ato anterior (Portaria 570/GM2/1954) é que, a partir da Portaria nº 1.104-GM3/1964, para prosseguir com os reengajamentos por mais de oito anos, o cabo teria que se submeter a concurso público para sargento, em igualdade de condições com todos os civis que se candidatassem ao cargo (circunstância prevista na época e até hoje vigente), além de observar as outras etapas inerentes à carreira militar. Ressalta-se que foram previstas, na Portaria, regras de transição, possibilitando (i) aos cabos que contassem com mais de oito anos de efetivo serviço, reengajamentos até o limite de idade para a inatividade; (ii) ao cabos que contentassem com seis a oito anos de serviço, prorrogação do período de permanência por mais dois anos; restando evidente a ausência de qualquer arbitrariedade.

Dessa forma, é possível facilmente concluir que as alterações promovidas pela Portaria nº 1.104-GM3/1964 pretendiam apenas, com caráter genérico, abstrato e impessoal, reorganizar administrativamente o quadro efetivo da FAB, sem apresentar qualquer mácula em seu conteúdo e sem caracterizar ato de perseguição ou motivação exclusivamente política'.

Ainda segundo informações da AGU:

'Vale registrar que, no caso paradigma, restou comprovado



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativamente que o recorrido foi considerado anistiado político apenas em razão da Portaria nº 1.104-GM3/1964, ou seja, tão somente em decorrência da simples conclusão do tempo de serviço de oito anos no regime castrense, '[sem] comprovação ou indicação de que [...] tenha sofrido qualquer ato de perseguição por motivação política, que justifique a sua condição'.

(...)

A Lei Maior, no art. 8º do ADCT, bem como os diplomas que versam sobre a anistia, **não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).**

No caso, o ato de concessão das anistias malfez a ordem constitucional, pois não se amolda ao figurino do art. 8º do ADCT, que **não agasalha os militares licenciados pelo decurso do tempo, situação que não se reveste de motivação estritamente política.**

Destaque-se que esta Corte firmou entendimento de que a 'anistia prevista no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em razão de atos praticados por motivação política'. Esse é o teor da orientação que restou consubstanciada no enunciado nº 674 da Súmula da Jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal. **Embora o verbete se refira às situações de expulsão, sua razão de decidir alcança igualmente os militares que foram licenciados das Forças Armadas em razão do implemento do tempo de serviço.**

Ademais, é cediço na Suprema Corte que, diante de suspeitas de ilegalidade, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou da confiança. Esse poder de autotutela da Administração está em consonância com as Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal, que enunciam:

'A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (Súmula 346)'.

'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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473)'.

Nesse ponto, assevero ser insubsistente o direito defendido na inicial do mandado de segurança e reafirmado nas contrarrazões recursais, visto **ser impossível atribuir-se legitimidade a qualquer ato concessivo de anistia sem observância dos requisitos jurídicos constitucionais, sob pena de se transpor a ordem constitucional e de se caminhar de encontro aos ditames preconizados pelo Estado Democrático de Direito.**

O princípio da segurança jurídica, da óptica objetiva, obsta a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Do ângulo subjetivo, a segurança jurídica vela pela confiança legítima, buscando preservar fatos pretéritos de evoluções interpretativas, bem como conservar efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em outras palavras, a confiança legítima destina-se a resguardar as expectativas criadas por indivíduos em relação a atos estatais.

Entretanto, o dever de guardar o princípio da segurança jurídica pressupõe que o ato administrativo que se busca preservar não tenha sido consumado em desacordo com a Lei Fundamental, sob pena de subverter-se o primado da supremacia constitucional.

Com efeito, diante de inequívoca inconstitucionalidade do ato de declaração de condição de anistiado, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica.

Registre-se que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o poder-dever de autotutela autoriza a Administração a proceder à revisão da condição de anistiado político, não havendo que se falar em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou em violação de direito líquido e certo. Vide:

(...)

Entendo, por conseguinte, não ser possível evocar o princípio da segurança jurídica para amparar a impetração apresentada na origem, uma vez que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, a todos imposta de forma equânime.

No mais, **nem mesmo o decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos é causa impeditiva bastante para inibir a administração pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99** autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo, a má-fé do beneficiário.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Logo, se o legislador concebeu a possibilidade de se mitigar o prazo de 5 (cinco) anos com base em premissa menor: 'a ma-fé do beneficiário', porque não admitir a mitigação desse mesmo prazo com base em premissa maior, vale dizer, a inconstitucionalidade chapada do ato, pois em desconformidade com o art. 8º do ADCT.

O Supremo Tribunal Federal já assentou que situações de flagrante inconstitucionalidade não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal de 1988.

Como já tive a oportunidade de consignar, não pode haver usucapião de constitucionalidade, pois a obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender, portanto, que o tempo derogue a força obrigatória de seus preceitos por causa de ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas (v.g. MS nº 30.016/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 30/4/14). Perfilham esse entendimento os seguintes precedentes

(...)

Verifico, assim, que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, sendo, por tal razão, insuscetível de decadência administrativa. De outro lado, o Supremo Tribunal Federal também já assentou em julgados que a Portaria nº 1.104/64, por si, não constitui ato de exceção, sendo necessária a comprovação, caso a caso, da ocorrência de motivação político-ideológica para o ato de exclusão das Forças Armadas e a consequente concessão de anistia política. Vide:

(...)

Desse modo, reconheço o poder-dever da administração pública de revisar seus atos, **em procedimento administrativo, com a observância do devido processo legal**, como uma manifestação da obrigação de velar pela supremacia constitucional, princípio propulsor do Estado Democrático de Direito.

É através do exercício da autotutela, nos casos de flagrante inconstitucionalidade, que a Administração Pública exerce seu dever de velar pelo princípio republicano.

Portanto, entendo que **o ato administrativo que declarou o recorrido anistiado político não é passível de convalidação pelo tempo, dada sua manifesta inconstitucionalidade, uma vez que viola frontalmente o art. 8º do ADCT.**

Por fim, registro que a revisão das anistias no caso em exame se refere exclusivamente àquelas concedidas aos cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104 editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica em 12 de outubro de 1964.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, **dou provimento aos recursos extraordinários para, reformando o acórdão impugnado, denegar a segurança ao impetrante, ora recorrido, e proponho a seguinte tese:**

'No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104/1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas'.

Confira-se a ementa:

"Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese.

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: 'No exercício de seu poder de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas" (STF, RE 817.338/DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 31/07/2020).

Como se vê, portanto, ante o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, sob o rito de repercussão geral, a matéria não comporta mais qualquer discussão.

Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça, recentemente, realinhou o seu entendimento, no mesmo sentido do decidido pela Suprema Corte, no julgamento do MS 19.070/DF, pela Primeira Seção, conforme ementa a seguir transcrita:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANULAÇÃO DE ANISTIA. DECADÊNCIA. INEXISTÊNCIA. REVISÃO DE ENTENDIMENTO DO STJ. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO STF SOB O REGIME DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 839/STF. SEGURANÇA DENEGADA.

- 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 817.338, submetido ao rito da repercussão geral, definiu a tese segundo a qual, 'no exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria n. 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas' (Tema 839/STF).**
- 2. De acordo com a orientação do Pretório Excelso, ocorrendo violação direta do art. 8º da ADCT, é possível a anulação do ato de anistia pela administração pública, mesmo quando decorrido o prazo decadencial contido na Lei n. 9.784/1999.**
- 3. No caso, a impetração procura demonstrar a decadência administrativa para o processo de revisão da anistia e a necessidade de ser observado o princípio da segurança jurídica. A inicial não traz argumentação específica no tocante à existência de vício do processo administrativo instaurado em relação ao impetrante, o que impossibilita, na presente seara, o avanço sobre a existência ou não de violação do princípio do devido processo legal.**
- 4. Segurança denegada"** (STJ, MS 19.070/DF, Rel. p/ acórdão Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 27/03/2020).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

In casu, o Tribunal de origem consignou que **"a Portaria MJ nº 244/03, que reconheceu a condição de anistiado político ao autor, foi posteriormente anulada pela Portaria MJ nº 3.025/12, editada como ato final de processo administrativo instaurado pelo Despacho do Ministro da Justiça nº 989/11, cuja finalidade era rever as anistias concedidas em razão da Portaria nº 1.104/GM3/64, considerada, até então, ato de motivação política"**, não havendo, nos presentes autos, qualquer outra argumentação no tocante à existência de vícios, no processo administrativo instaurado para revisão do ato concessivo de anistia ao autor.

Com efeito, concluiu o STF, no RE 817.338/DF, sob o regime de repercussão geral, que **"a Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64)"** situação do autor, que, na inicial, insiste que "não só aqueles que foram presos, torturados e que tiveram seus direitos políticos suspensos têm direito à anistia, mas também os que foram atingidos por ato de exceção de cunho político", que seria a Portaria 1.104-GM3/64 (fl. 7e). Em hipótese como a dos autos, entendeu a Suprema Corte que se trata de situação flagrantemente inconstitucional, ofensiva ao art. 8º do ADCT da CF/88, que não deve ser consolidada pelo decurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99.

Dessa forma, é de se julgar improcedentes os pedidos, ante a possibilidade de revisão da Portaria de anistia do autor, ora recorrido, devendo ser cassada a antecipação dos efeitos da tutela, deferida na sentença e mantida pelo Tribunal de origem.

Restam prejudicadas, em consequência, as questões relacionadas à multa e a seu valor, eis que não há que se falar em aplicação de multa, por descumprimento da decisão judicial que antecipara os efeitos da tutela, ante a improcedência da demanda e a cassação da medida antecipatória, antes deferida.

Registre-se, ainda, que, quanto ao prazo para cumprimento da decisão judicial, contra o qual também se insurge a UNIÃO, prazo cuja inobservância redundaria em multa diária, observa-se que o acórdão recorrido não abordou especificamente esse assunto, nem apontou a recorrente, a pretexto de violação ao art. 535 do CPC/73, qualquer omissão no julgado, no tópico.

Ademais, verifica-se que, prolatada a sentença em 05/09/2013, há nos autos informação trazida pela UNIÃO sobre o cumprimento da decisão judicial já em outubro de 2013, com a juntada do respectivo contracheque do autor (fls. 242/243e).

Quanto às parcelas já percebidas pelo autor, ora recorrido, é de se frisar que o precedente do Supremo Tribunal Federal, firmado sob o rito de repercussão geral, assegura "ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e **a não devolução**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

das verbas já recebidas" (STF, RE 817.338/DF, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 31/07/2020).

Além disso, mesmo quanto às parcelas recebidas após o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela, deve ser assegurada ao autor a sua não devolução.

No caso, o autor foi considerado anistiado político pela Portaria 0244, de 10/03/2003, do Ministro de Estado da Justiça (fl. 28e), a qual restou anulada, pela Portaria 3.025, de 28/11/2012, do Ministro de Estado da Justiça (fl. 72e). Ajuizada a presente ação ordinária em 15/05/2013, foi proferida a sentença, em 05/09/2013, concedendo a antecipação da tutela requerida, a qual foi confirmada, pelo Tribunal de origem, em 15/05/2014.

No entanto – dezessete anos após o início do recebimento da prestação mensal e sete anos após a concessão da tutela antecipada –, apenas no Superior Tribunal de Justiça, quando da apreciação do presente Recurso Especial da UNIÃO, há a inversão do julgamento, para reformar o acórdão ora recorrido e julgar improcedente a ação, para adequação ao decidido pelo STF, no RE 817.338/DF, sob o regime de repercussão geral.

Além da determinação do STF, no RE 817.338/DF, no sentido de não devolução dos valores recebidos pelo anistiado político, em situação como a dos autos, cumpre destacar que o Superior Tribunal de Justiça, em circunstâncias análogas, tem entendido que é "incabível a devolução de valores percebidos por servidor público ou pensionista de boa-fé, **decorrente de decisão judicial posteriormente reformada, em sede de recurso especial**" (STJ, AgRg no AREsp 405.924/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/12/2015).

Nesse sentido o seguinte precedente da Corte Especial do STJ, concernente ao restabelecimento de pensão por morte de servidor militar, por força de antecipação de tutela mantida na sentença e no acórdão de 2º Grau, e reformada pelo STJ:

"PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. **SENTENÇA QUE DETERMINA O RESTABELECIMENTO DE PENSÃO POR MORTE. CONFIRMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. DECISÃO REFORMADA NO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ.**

1. A dupla conformidade entre a sentença e o acórdão gera a estabilização da decisão de primeira instância, de sorte que, de um lado, limita a possibilidade de recurso do vencido, tornando estável a relação jurídica submetida a julgamento; e, de outro, cria no vencedor a legítima expectativa de que é titular do direito reconhecido na sentença e confirmado pelo Tribunal de segunda instância.

2. Essa expectativa legítima de titularidade do direito, advinda de ordem judicial com força definitiva, é suficiente para caracterizar a boa-fé exigida de quem recebe a verba de natureza alimentar posteriormente cassada, porque, no mínimo, confia – e, de fato,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deve confiar – no acerto do duplo julgamento.

(...)

4. Na hipótese, impor ao embargado a obrigação de devolver a verba que por anos recebeu de boa-fé, em virtude de ordem judicial com força definitiva, não se mostra razoável, na medida em que, justamente pela natureza alimentar do benefício então restabelecido, pressupõe-se que os valores correspondentes foram por ele utilizados para a manutenção da própria subsistência e de sua família. Assim, a ordem de restituição de tudo o que foi recebido, seguida à perda do respectivo benefício, fere a dignidade da pessoa humana e abala a confiança que se espera haver dos jurisdicionados nas decisões judiciais.

5. Embargos de divergência no recurso especial conhecidos e desprovidos" (STJ, EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe de 19/03/2014).

Em demandas de servidor público, esse tem sido o entendimento adotado por esta Corte, quando há concessão de medida liminar ou de antecipação dos efeitos da tutela, em 1º Grau, mantida, em sede recursal, pelo Tribunal de origem, cuja sentença acaba por ser reformada apenas nos Tribunais Superiores. Confirmam-se:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VALORES RECEBIDOS POR TUTELA ANTECIPADA. REVERSÃO DO JULGADO APENAS EM SEDE DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA. DUPLA CONFORMIDADE ENTRE A SENTENÇA E O ACÓRDÃO QUE GERA A ESTABILIZAÇÃO DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL DESTES SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ERESP 1.086.154/RS, REL. MIN. NANCY ANDRIGHI, DJE 19.3.2014). AGRAVO INTERNO DA UNIÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Cinge-se a questão em examinar a possibilidade de restituição de valores recebidos por força de tutela antecipada, reformada, tão somente, nas instâncias Superiores.

2. No caso dos autos, o Servidor teve seu pedido liminar concedido em janeiro de 2011, sendo a demanda julgada procedente e confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Posteriormente, no ano de 2015, em sede de Recurso Especial, nos autos do REsp. 1.435.587/RN, o recurso da União foi negado, mantido o acórdão recorrido. Somente, em sede de Recurso Extraordinário é que se deu a reversão da decisão, a fim de adequar o acórdão ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, nos autos do RE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

638.115/CE.

3. Nessas hipóteses, é pacífico o entendimento desta Corte afirmando não ser necessária a devolução dos valores recebidos por força de tutela antecipada concedida em sentença confirmada em 2ª. instância, que, posteriormente, fora reformada em sede de Recurso Extraordinário, porquanto a dupla conformidade entre a decisão a quo e o acórdão enseja legítima expectativa de titularidade do direito, restando caracterizada sua boa-fé objetiva.

4. Agravo Interno da UNIÃO a que se nega provimento" (STJ, AgInt no REsp 1.794.901/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/06/2019).

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. **SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. VALORES DE ÍNDOLE ALIMENTAR RECEBIDOS EM RAZÃO DE SENTENÇA JUDICIAL DE MÉRITO, CONFIRMADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. ACÓRDÃO DE 2º GRAU REFORMADO, DEZ ANOS DEPOIS DO INÍCIO DO RECEBIMENTO DOS VALORES, EM JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE. DUPLA CONFORMIDADE ENTRE A SENTENÇA E O ACÓRDÃO DE 2º GRAU. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.**

I. Agravo Regimental interposto em 24/11/2015, contra decisão monocrática, publicada em 19/11/2015.

II. Na forma da jurisprudência desta Corte, não se desconhece o entendimento segundo o qual 'é legítima a restituição ao Erário de valores pagos em virtude de cumprimento de decisão judicial precária, que venha a ser posteriormente cassada' (STJ, AgRg no REsp 1.381.837/PE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/02/2016).

III. Entretanto, no caso, o autor, professor aposentado da Universidade Federal de Pernambuco, recebeu, mediante sentença de mérito, proferida nos autos do MS 0007004-63.2008.4.05.8300 (2008.83.00.007004-9), valores decorrentes da revisão de seus vencimentos/proventos, pagos pela Administração Federal, a partir de fevereiro de 2002. Em 2008 a Universidade, alegando erro de cálculo ocorrido em face da edição da Lei 10.405/2002, pretendeu rever o ato. A sentença vedou tal revisão, em face da decadência. A mencionada sentença foi confirmada, pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. No entanto – dez anos após o início do recebimento dos valores –, o Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Recurso Especial da Universidade, inverteu o julgamento, reformando o acórdão. Em consequência, resolveu a Universidade determinar, ao autor, o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ressarcimento, aos cofres públicos, dos valores recebidos, por força da mencionada decisão do STJ. Inconformado, o autor, ora recorrido, propôs a presente ação de rito ordinário contra a UFPE, objetivando impedir os descontos nos seus proventos de aposentadoria, a título de reposição ao Erário. **A sentença confirmou a antecipação dos efeitos da tutela anteriormente concedida e julgou procedente o pedido, sendo ela confirmada, pelo acórdão ora recorrido, que destacou a boa-fé do servidor e a natureza alimentar dos valores recebidos, por força de sentença de mérito, confirmada em 2º Grau.**

IV. A Corte Especial do STJ, em hipótese análoga à dos autos, entendeu descabida a restituição de valores de índole alimentar, recebidos de boa-fé, por força de sentença de mérito, confirmada em 2º Grau e posteriormente alterada, em sede de Recurso Especial. Isso porque 'a dupla conformidade entre a sentença e o acórdão gera a estabilização da decisão de primeira instância, de sorte que, de um lado, limita a possibilidade de recurso do vencido, tornando estável a relação jurídica submetida a julgamento; e, de outro, cria no vencedor a legítima expectativa de que é titular do direito reconhecido na sentença e confirmado pelo Tribunal de segunda instância. Essa expectativa legítima de titularidade do direito, advinda de ordem judicial com força definitiva, é suficiente para caracterizar a boa-fé exigida de quem recebe a verba de natureza alimentar posteriormente cassada, porque, no mínimo, confia - e, de fato, deve confiar - no acerto do duplo julgamento. E essa confiança, porque não se confunde com o mero estado psicológico de ignorância sobre os fatos ou sobre o direito, é o que caracteriza a boa-fé objetiva' (STJ, EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe de 19/03/2014). No mesmo sentido: STJ, AgRg no AREsp 405.924/CE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/12/2015. Com igual compreensão, em decisão monocrática: STJ, REsp 1.421.530/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 28/04/2014.

V. Estando o acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência do STJ, o Agravo Regimental não merece provimento.

VI. Agravo Regimental improvido" (STJ, AgRg no AgRg no REsp 1.473.789/PE, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/06/2016).

Sendo assim, além da determinação do STF, no RE 817.338/DF, de não devolução de valores recebidos pelo anistiado, em situação como a dos autos, nada mais razoável do que também aplicar o entendimento jurisprudencial do STJ, antes mencionado,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ao caso ora em análise, quanto à não devolução de prestações mensais, mesmo de caráter indenizatório, percebidas pelo autor, na condição de anistiado político, em decorrência de antecipação dos efeitos da tutela concedida na sentença e mantida, pelo Tribunal **a quo**, cassada apenas por ocasião do presente julgamento, em sede de Recurso Especial.

Ante o exposto, conheço, em parte, do Recurso Especial, e, nessa extensão, dou-lhe provimento, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial, cassando a antecipação dos efeitos da tutela anteriormente deferida, sem a devolução das parcelas já percebidas, e invertendo os ônus de sucumbência, fixados, pelo Tribunal de origem, sob a égide do CPC/73.

Ressalte-se que, em caso de reconhecimento do direito do autor à gratuidade de justiça, permanece suspensa a exigibilidade das obrigações decorrentes de sua sucumbência, nos termos do § 3º do art. 98 do CPC/2015.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0314954-7 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.501.077 / PE**

Números Origem: 08013898320134058300 8143898320134058300

PAUTA: 20/10/2020

JULGADO: 20/10/2020

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ANTONIO DE SOUZA MELO
ADVOGADOS : ALEXANDRE AUGUSTO SANTOS DE VASCONCELOS - PE020304
BRUNO DE ALBUQUERQUE BAPTISTA E OUTRO(S) - PE019805

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). MARCELLA BARBOSA DE CASTRO(mandato legal LC 73/93), pela parte RECORRENTE:
UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.