

13/05/2014

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 784.731 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S) : JOSÉ BEZERRA DA ROCHA
ADV.(A/S) : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E
OUTRO(A/S)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE ANISTIA POLÍTICA. DECADÊNCIA. INCIDÊNCIA DO ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. EXCEÇÃO: MÁ-FÉ DO INTERESSADO. COMPROVAÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, **em negar provimento ao agravo regimental**, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 13 de maio de 2014.

Ministra Cármen Lúcia - Relatora

13/05/2014

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 784.731 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
AGTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AGDO.(A/S) : **JOSÉ BEZERRA DA ROCHA**
ADV.(A/S) : **EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Em 28 de março de 2014, em juízo de reconsideração, neguei seguimento ao recurso extraordinário interposto pela União contra julgado do Superior Tribunal de Justiça, o qual reconheceu a decadência do direito de anular portaria concessiva de anistia, conforme estabelecido no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. A decisão agravada teve a seguinte fundamentação:

“7. Razão jurídica não assiste à Recorrente.

8. O Ministro Relator do recurso no Tribunal de origem fundamentou seu voto nos termos seguintes:

“A matéria versada no presente mandamus já foi objeto de análise pela Primeira Seção, por ocasião do julgamento do MS 18.606/DF, firmando entendimento no sentido de reconhecer a ocorrência da decadência do direito de anulação da portaria concessiva de anistia, quando decorrer o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99, entre a Portaria que concedeu a anistia e a Portaria individual que a anulou. A Lei 9.784/99, regulando o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, cuidou de disciplinar o limite temporal imposto à Administração para anular seus próprios atos no art. 54 (...). O caput

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

deste artigo, excepciona a incidência do prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos administrativos apenas aos casos em que ficar comprovada a má-fé do administrado, caso, por certo, não incidente na hipótese, haja vista ausência de prova e discussão neste sentido, já que a fundamentação utilizada para revisão geral dos atos de concessão de anistia diz respeito à natureza do ato de exceção.

Neste contexto, há de se ressaltar, ainda, que a má-fé do anistiado não pode ser presumida para o fim de excluí-lo da incidência do prazo decadencial. Outrossim, também não há espaço para incidência do disposto no § 2º do mesmo artigo ao caso, tendo em vista as seguintes considerações. Aduz a União que os pareceres e notas emitidos pela AGU obstaram a fluência do prazo decadencial. Todavia, para se invocar as circunstâncias do §2º, devemos, de início, observar que somente o Ministro da Justiça afigura como autoridade competente para impugnar atos de concessão de anistia, nos termos dos arts. 10 e 12 da Lei 10.559/02. Ademais, o conceito de impugnação não pode ser estendido a qualquer ato de simples contestação de um direito, tal como se apresentaram os pareceres jurídicos da AGU, de caráter meramente opinativo e que não se reportaram a nenhum direito individualizado, já que apenas opinaram pela necessidade de alteração dos critérios até então utilizados para análise e concessão dos pedidos de anistia. (...) Sob este aspecto, afigura-se relevante, ainda, observar que tais atos de conteúdo genérico não poderiam servir para interromper ou suspender o prazo decadencial, ou, ainda, servir de termo a quo de cientificação oficial da existência de processo de revisão dos direitos dos anistiados, sob pena de violação ao art. 66: "Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento" Com efeito, não há como afastar a necessidade de ciência individual do teor do ato que visa anular a concessão da anistia, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. (...) Ante o exposto, concedo a segurança para anular a Portaria Ministerial n.º 3.040, de 29 de novembro de 2012, julgando prejudicado o agravo regimental interposto pela União".

Tem-se, portanto, que o acórdão recorrido está fundamentado na

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

legislação infraconstitucional e no conjunto probatório. Eventual ofensa constitucional, se tivesse ocorrido, seria indireta. Ademais, o reexame de provas é procedimento que não pode ser validamente adotado em recurso extraordinário. Incide na espécie a Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MILITAR. CONDIÇÃO DE ANISTIADO NÃO RECONHECIDA NA ORIGEM. ANÁLISE DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS E DO REEXAME DE FATOS E PROVAS. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 792.988-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 24.3.2014).

“DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ANISTIA. MOTIVAÇÃO POLÍTICA NÃO DEMONSTRADA. ACÓRDÃO REGIONAL BASEADO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 09.4.2008. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere ao óbice da Súmula 279/STF, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. Agravo regimental conhecido e não provido” (AI 743.628-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 29.5.2013).

9. Ressalte-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal assentou que a alegação de contrariedade ao art. 5º, inc. XXXV, LIV e LV, da Constituição da República, se dependente do exame da legislação infraconstitucional, não viabiliza o recurso extraordinário, pois eventual ofensa à Constituição seria indireta:

“Agravo regimental no agravo de instrumento. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Ofensa reflexa. Legislação infraconstitucional. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisdição foi prestada mediante decisão suficientemente fundamentada. O art. 93, inciso IX, da Constituição Federal não exige que o órgão judicante manifeste-se sobre todos os

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

argumentos de defesa, mas que explicita as razões que entendeu suficientes à formação de seu convencimento. 2. A afronta aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, quando depende, para ser reconhecida como tal, da análise de normas infraconstitucionais, configura apenas ofensa indireta ou reflexa à Constituição da República, o que não enseja reexame da matéria em recurso extraordinário. 3. Inadmissível, ademais, a análise de legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos em sede extraordinária. Incidência da Súmula nº 279 desta Corte. 4. Agravo regimental não provido” (AI 746.001-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 1º.7.2011).

Não há, pois, o que prover quanto às alegações da Recorrente.

10. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)”.

2. Juntado aos autos em 7.4.2014 o mandado de intimação devidamente cumprido, interpõe a União, em 22.4.2014, tempestivamente, agravo regimental.

3. A Agravante afirma que “*não se faz necessário o revolvimento de fatos e provas para a apreciação do recurso extraordinário*”.

Assevera que “a decisão agravada evocou o precedente do ARE nº 792.988/PE como caso idêntico e ao qual se negou seguimento também com base no enunciado nº 279 dessa Magna Corte. Ocorre que no caso concreto não se pode chegar a mesma conclusão a que chegou o julgamento do apelo extremo citado acima, pois as premissas são manifestamente diversas”.

Sustenta que “o recurso extraordinário restringe-se à tese de inaplicabilidade de prazo prescricional ou decadencial diante de atos nulos e flagrantemente inconstitucionais, o que configura matéria unicamente de direito e não de fato, como entendeu a decisão recorrida, razão pela qual merece reconsideração ou reforma a decisão agravada”.

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

Pondera que *“a jurisprudência dessa Suprema Corte é uníssona no sentido de que a Administração está autorizada a anular seus próprios atos ao reconhecer que há ilegalidade neles, por força do princípio da autotutela, nos termos dos Enunciados de Súmulas ns. 346 e 473”, e que, “quanto à aplicabilidade do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, tem-se que o mesmo não incide quando da hipótese de se verificar a existência de um ato inconstitucional”.*

Argumenta que a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 28.279, Relatora a Ministra Ellen Gracie, ilustraria o entendimento deste Supremo Tribunal no sentido de ser *“possível anular atos administrativos inconstitucionais mesmo após o decurso do prazo de cinco anos”.*

Ressalta, ao final, que *“no presente caso, tem-se justamente uma situação flagrantemente inconstitucional e de inegáveis repercussões sociais (orçamento público), econômicas e políticas para o Estado Democrático de Direito, ante a manutenção de um ato desprovido de motivo, que viola a Constituição e que implica pesados encargos para o Poder Público – pelo dispêndio de vultosas quantias sem amparo em ato devidamente e constitucionalmente motivado, com relevante efeito multiplicador”.*

Requer a submissão do feito ao procedimento da repercussão geral ou o provimento do presente recurso.

É o relatório.

13/05/2014

SEGUNDA TURMA

TERCEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 784.731 DISTRITO FEDERAL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste à Agravante.

2. O Supremo Tribunal Federal assentou que a incidência do art. 54 da Lei n. 9.784/1999 “*demanda a aferição de ausência de má-fé do destinatário do ato*” (RMS 32.347-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 29.4.2014).

Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANULAÇÃO DE PORTARIAS CONCESSIVAS DE ANISTIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O art. 54 da Lei n. 9.784/1999 não estabeleceu prazo decadencial de cinco anos para que a Administração revise seus atos e sim para a anulação de atos administrativos dos quais decorressem efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. 2. A possibilidade de revisão do benefício em questão não configura, por si só, situação de ilegalidade apta a justificar a impetração de mandado de segurança pelo anistiado político. 3. Precedentes: RMS 31.570-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, Dje de 04/10/2012; RMS 31.181-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, Dje de 17/4/2012; RMS 31.059-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, Dje de 30/5/2012; RMS 31.027-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, Dje de 14/9/2012. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO. PORTARIA INTERMINISTERIAL N.

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

134, DE 15.2.2011. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. FASE INICIAL DE ESTUDOS. REVISÃO DAS ANISTIAS. DIREITO INDIVIDUAL LÍQUIDO E CERTO NÃO ATINGIDO. DECADÊNCIA NÃO VERIFICADA. ORDEM DENEGADA. PRECEDENTES. – Buscando a Portaria Interministerial n. 134, de 15.2.2011, a simples criação de grupo de trabalho para realização de estudos preliminares no tocante à concessão de determinadas anistias políticas, conclui-se que não foi atingido nenhum direito individual líquido e certo. – Como consequência, revela-se impróprio invocar e discutir, neste momento, o instituto da decadência. Quando e se instaurado, de fato, o procedimento necessário à efetiva anulação do ato concessivo da anistia é que o debate a respeito do tema será viável, mormente porque o art. 54 da Lei n. 9.784/1999, além do requisito temporal, exige a presença da boa-fé, cuja apuração dependerá das razões e do que for apurado no eventual procedimento anulatório. - Mandado de segurança denegado. 5. A competência do relator legitima decisão monocrática para julgar recurso ordinário em mandado de segurança, desde que a pretensão deduzida em sede recursal esteja em confronto com Súmula ou em desacordo com a jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal. Precedente: RMS 23.691-AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Pleno, DJ 21/06/02. 6. Deveras, o agravante não conseguiu demonstrar qualquer violação a direito líquido e certo. 7. Agravo regimental a que se nega provimento” (RMS 31.045-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 23.4.2013, grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. PORTARIA INTERMINISTERIAL 134/2011. INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE REVISÃO. POSSIBILIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - A jurisprudência de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal é no sentido da possibilidade de instauração, pela Administração Pública, do procedimento de revisão de anistia política, com fundamento na

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

Portaria Interministerial 134/2011. II - O prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 não diz respeito à revisão, mas sim à anulação dos atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, ressalvados os casos em que for comprovada a má-fé. III - Agravo a que se nega provimento” (RMS 31.498-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 18.2.2014, grifos nossos).

Portanto, diversamente do que afirmado pela Agravante, tem-se que este Supremo Tribunal admite a incidência do prazo decadencial de cinco anos para a instauração dos procedimentos que visem anular atos administrativos, salvo comprovada má-fé do interessado, a ser apurada em procedimento próprio, circunstância que eximirá a Administração da observância do prazo legal.

3. Consta do voto proferido pela Ministra Relatora do recurso interposto pelo ora Agravado no Superior Tribunal de Justiça:

“A Lei 9.784/99, regulando o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, cuidou de disciplinar o limite temporal imposto à Administração para anular seus próprios atos no art. 54, in verbis:

(...)

O caput deste artigo, excepciona a incidência do prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos administrativos apenas aos casos em que ficar comprovada a má-fé do administrado, caso, por certo, não incidente na hipótese, haja vista ausência de prova e discussão neste sentido, já que a fundamentação utilizada para revisão geral dos atos de concessão de anistia diz respeito à natureza do ato de exceção.

Neste contexto, há de se ressaltar, ainda, que a má-fé do anistiado não pode ser presumida para o fim de excluí-lo da incidência do prazo decadencial” (MS 19.575, DJe 13.5.2013, grifos nossos).

O acórdão recorrido está, assim, em conformidade com a

RE 784731 AGR-TERCEIRO / DF

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ademais, a análise da presença ou ausência de má-fé na conduta do Agravado é procedimento que não pode ser adotado em recurso extraordinário, por demandar o revolvimento de fatos e provas. Incide na espécie a Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal.

4. Registre-se, ao final, que o precedente invocado como paradigma pela Agravante, Mandado de Segurança n. 28.279, Relatora a Ministra Ellen Gracie, não guarda nenhuma semelhança com a situação ora em debate. Aquele recurso trata, como indicado pela Relatora, de “*situação flagrantemente inconstitucional*”, por cuidar de provimento de serventia extrajudicial sem a realização de concurso público.

5. Os argumentos da Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

6. Pelo exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

TERCEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 784.731

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : JOSÉ BEZERRA DA ROCHA

ADV.(A/S) : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA E OUTRO(A/S)

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 13.05.2014.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Déborah Duprat.

Ravena Siqueira
Secretária Substituta