

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 806.056 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
RECTE.(S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
RECDO.(A/S) : **JOSÉ CARLOS NUNES**
ADV.(A/S) : **ANDRÉ FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA**

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – MANDADO DE SEGURANÇA – ANISTIA POLÍTICA – ATO QUE ANULOU A CONCESSÃO DE ANISTIA - DECADÊNCIA - PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento do MS 18.606/DF, firmou entendimento no sentido de reconhecer a ocorrência da decadência do direito de anulação da portaria concessiva de anistia, quando decorrer o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99, entre a Portaria que concedeu a anistia e a Portaria individual que a anulou.

2. A incidência do §2º do art. 54 da Lei 9.784/99 requer ato administrativo editado por autoridade competente com a finalidade de efetivo controle de validade de outro ato administrativo.

3. Atos de conteúdo genérico não podem servir para interromper ou suspender o prazo decadencial, ou, ainda, servir de termo a quo de cientificação oficial da existência de processo de revisão dos direitos dos anistiados, sob pena de violação ao art. 66 da Lei 9.784/99.

4. Agravo regimental da União contra decisão concessiva da liminar prejudicado.

5. Mandado de segurança concedido” (pág. 11 do documento eletrônico 23).

Neste RE, fundado no art. 102, III, **a**, da Constituição, alegou-se, em suma, ofensa aos arts. 5º, XXXV, LIV e LV, 37, *caput*, da mesma Carta e ao art. 8º do ADCT.

RE 806056 / DF

A pretensão recursal não merece acolhida.

Preliminarmente, ressalto que a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que, em regra, a alegação de ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da prestação jurisdicional, quando dependente de exame prévio de normas infraconstitucionais, configura situação de ofensa reflexa ao texto constitucional, o que inviabiliza o conhecimento do recurso extraordinário. Nesse sentido, menciono as seguintes decisões, entre outras: AI 663.125-AgR/PE, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 806.313-AgR/RN, Rel. Min. Ayres Britto; AI 756.336-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie; AI 634.217-AgR/GO, Rel. Min. Joaquim Barbosa; AI 764.042-AgR/MA, Rel. Min. Eros Grau; AI 508.047-AgR/RJ, Rel. Min. Cezar Peluso; AI 643.180-AgR/BA, Rel. Min. Gilmar Mendes; AI 787.991-AgR/DF, de minha relatoria.

Além disso, o acórdão impugnado, com apoio nas normas infraconstitucionais pertinentes ao caso e no conjunto fático-probatório dos autos, assim dirimiu a controvérsia:

“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, in verbis:

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.

RE 806056 / DF

§ 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.

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.

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

RE 806056 / DF

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.

(...)

In casu, levando em consideração a data da Portaria individual 3.878, de 22 de dezembro de 2004, a qual concedeu a anistia ao marido da impetrante, e a Portaria 3.019, de 29 de novembro de 2012, que a anulou, observa-se o transcurso de prazo superior oito anos, razão pela qual estaria consumada a decadência.

Note que se considerarmos excepcionalmente a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, a qual instaurou o procedimento de revisão das anistias, ainda assim não há como afastar a decadência uma vez que o lapso temporal já havia se consumado.

Por fim, para dirimir qualquer controvérsia, ressalto que a matéria não requer exame de provas, mas apenas interpretação de legislação infraconstitucional, razão pela afigura-se plenamente viável a via do mandado de segurança.

Feitas essas considerações, cumpre declarar a decadência do direito da Administração anular a Portaria nº 3.878/2004.” (págs. 15-18 do documento eletrônico 23).

Dessa forma, para divergir das conclusões do Tribunal de origem, seria necessário o revolvimento de fatos e provas – o que é vedado pela Súmula 279 do STF – e a interpretação da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, sendo certo que eventual ofensa à Constituição seria meramente indireta. Nesse sentido, transcrevo ementas de ambas as Turmas desta Corte:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA. LEI 9.784/1999. APLICAÇÃO RETROATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

RE 806056 / DF

CONTROVÉRSIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO.

(...)

II - Para se chegar à conclusão contrária à adotada no acórdão impugnado, necessário seria o exame da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Lei 9.784/99). Assim, a afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Precedentes.

III - Agravo regimental improvido" (RE 600.740-AgR/RS, de minha relatoria, Primeira Turma).

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO DE RETIFICAÇÃO DE APOSENTADORIA EM RAZÃO DE EVENTUAL DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. LEI 9.784/99. VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXXVI E XL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

1. A ausência de discussão, pelo acórdão recorrido, da matéria ventilada em sede de recurso extraordinário inviabiliza sua apreciação pelo STF, diante das Súmulas STF 282 e 356.

2. É pacífica a jurisprudência desta Corte ao não admitir, em sede extraordinária, alegação de ofensa indireta à Constituição Federal. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido." (AI 765.151-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma).

Isso posto, nego seguimento ao recurso (CPC, art. 557, *caput*).

Publique-se.

Brasília, 14 de maio de 2014.

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**

- Relator -