



Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0018673-86.2011.4.02.5101 (2011.51.01.018673-2)  
RELATOR : REIS FRIEDE

APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO  
APELADO : NORMILDO SILVA DE SOUZA  
APELADO : PAULO ROBERTO GONCALVES  
APELADO : RENATO TOLEDO DE CARVALHO  
APELADO : SEBASTIAO PAULO DA COSTA DUARTE  
ADVOGADO : EPAMINONDAS RESENDE FILHO  
REMETENTE : JUÍZO DA 24ª VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO / RJ  
ORIGEM : 24ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00186738620114025101)

#### EMENTA

ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. FORÇA AÉREA BRASILEIRA. ANULAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99. CONSUMAÇÃO.

I- Cuida-se de Remessa Necessária e de Apelação interposta pela UNIÃO, objetivando a reforma da r. Sentença de piso, que julgou procedente, em parte, a pretensão autoral, para restabelecer os efeitos das portarias que reconheceram aos autores a condição de anistiados políticos.

II- A Apelação da UNIÃO não deve ser conhecida, eis que as razões que fundamentam o pleito de reforma da r. Sentença de piso não guardam qualquer relação com a fundamentação do aludido *Decisum*, que se baseou no reconhecimento da decadência do direito da Administração de anular os atos concessivos de anistia política aos autores.

III- Em 2002, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou a Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, que classifica a Portaria nº 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministério da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política. Com base nesta súmula, a Comissão de Anistia concedeu reparação mensal, permanente e continuada a algumas centenas de ex-cabos da Força Aérea Brasileira, dentre os quais, os Autores.

IV- Posteriormente, foi editada a Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, determinando a instauração de processos administrativos para revisão das anistias anteriormente deferidas com base em afastamentos motivados pela Portaria nº 1.104-GMS/1964 da Força Aérea Brasileira. Dessa forma, foram instaurados procedimentos de revisão de anistia, resultando na edição das Portarias nº 2.701, nº 2.713, nº 2.700, e nº 2.711, todas de 18 de dezembro de 2008, anulando as portarias concessivas da condição de anistiados políticos, respectivamente, de Paulo Roberto Gonçalves, Sebastião Paulo da Costa Duarte, Renato Toledo de Carvalho e Normildo Silva de Souza.

V- Observa-se, contudo, que, entre a data da edição das portarias que concederam anistia política aos Autores e a data de edição das portarias que anularam aqueles primeiros atos, transcorreu prazo superior a 5 (cinco) anos, atraindo a incidência do *caput* do art. 54 da Lei nº 9.784/99 ("*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.*"). Precedentes da Primeira Seção do Superior



Tribunal de Justiça.

VI- Apelação não conhecida. Remessa Necessária conhecida e improvida.

### **ACÓRDÃO**

Visto e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, não conhecer da Apelação da União e negar provimento à Remessa Necessária, nos termos do voto do relator constante dos autos, que fica fazendo parte integrante do presente julgado.

Rio de Janeiro,                    de                    de                    .

**Reis Friede**  
Relator



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível

Nº CNJ : 0018673-86.2011.4.02.5101 (2011.51.01.018673-2)

RELATOR : REIS FRIEDE

APELANTE : UNIAO FEDERAL

PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO

APELADO : NORMILDO SILVA DE SOUZA

APELADO : PAULO ROBERTO GONCALVES

APELADO : RENATO TOLEDO DE CARVALHO

APELADO : SEBASTIAO PAULO DA COSTA DUARTE

ADVOGADO : EPAMINONDAS RESENDE FILHO

REMETENTE : JUÍZO DA 24ª VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO / RJ

ORIGEM : 24ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00186738620114025101)

## RELATÓRIO

Trata-se de Remessa Necessária e de recurso de Apelação interposto pela UNIÃO contra a r. Sentença prolatada pelo MM. Juízo da 24ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, às fls. 3027/3031, lançada com o seguinte dispositivo, *in verbis*:

"Posto isso, JULGO PROCEDENTE, EM PARTE, O PEDIDO, com base no art. 269, I, do CPC, para anular as portarias nºs. 2.700, de 18 de dezembro de 2008 - RENATO (fls. 1.565/1.566), 2.711, de 18 de dezembro de 2008 - NORMILDO (fls. 2.386/2.387), 2.701, de 18 de dezembro de 2008 - PAULO ROBERTO (fls. 1.015/1.016) e 2.713, de 18 de dezembro de 2008 - SEBASTIÃO (fls. 1.307/1.308), todas publicadas em 22/12/2008, com o conseqüente restabelecimento das portarias que reconheceram aos autores a condição de anistiados políticos e o pagamento da reparação econômica a que fazem jus.

Custas *ex lege*.

Em face da sucumbência mínima dos autores, condeno a ré ao pagamento de honorários, que ora fixo em R\$ 3.000,00 para cada autor.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Sentença sujeita ao reexame necessário."

Pretenderam os Autores, com o ajuizamento da presente demanda, obter provimento jurisdicional que declarasse a nulidade da Portaria nº 594/2004 e das Portarias nº 2.700, nº 2.701, nº 2.711 e nº 2.713, todas de 22/12/2008 e editadas pelo Ministério da Justiça, restabelecendo as Portarias nº 2.281, nº 2.287, nº 2.451 e nº 2.645, que reconheceram a condição de anistiados políticos dos Autores.

Inconformada com a r. Sentença recorrida, a UNIÃO interpôs o recurso de Apelação



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

---

de fls. 3035/3046, sustentando que os Autores não fariam jus à condição de anistiados políticos, por terem ingressado na Força Aérea Brasileira após a edição da Portaria nº 1.104/1964, não tendo sido colhidos por ato de exceção.

Alega, ainda, que os honorários advocatícios de sucumbência fixados pelo Magistrado de Primeiro Grau, seriam excessivos, impondo-se a observância ao §4º do art. 20 do Código de Processo Civil.

Contrarrazões apresentadas pelos Autores-Apelados, às fls. 3049/3052.

É o Relatório.

**Reis Friede**

Relator



---

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - Administrativo e Cível  
Nº CNJ : 0018673-86.2011.4.02.5101 (2011.51.01.018673-2)  
RELATOR : REIS FRIEDE

APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO  
APELADO : NORMILDO SILVA DE SOUZA  
APELADO : PAULO ROBERTO GONCALVES  
APELADO : RENATO TOLEDO DE CARVALHO  
APELADO : SEBASTIAO PAULO DA COSTA DUARTE  
ADVOGADO : EPAMINONDAS RESENDE FILHO  
REMETENTE : JUÍZO DA 24ª VARA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO / RJ  
ORIGEM : 24ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00186738620114025101)

## VOTO

### O Senhor Desembargador Federal Reis Friede (Relator)

Conheço da Remessa Necessária, *ex officio*, porque preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade.

Não conheço, todavia, da Apelação interposta pela UNIÃO, às fls. 3035/3046, eis que as razões que fundamentam o pleito de reforma da r. Sentença de piso não guardam qualquer relação com a fundamentação do aludido *Decisum*. Na verdade, as razões recursais sequer tangenciam o fundamento da procedência parcial da pretensão autoral, que se baseou no reconhecimento da decadência do direito da Administração de anular as Portarias que concederam a anistia política aos autores.

Resta evidenciada, portanto, a ausência de requisito extrínseco de admissibilidade (CPC, artigo 514, inciso II), eis que o recorrente não se insurge objetivamente contra o decurso do prazo quinquenal de decadência previsto no art. 54 a Lei nº 9.784/99.

Assim sendo, o recurso de Apelação interposto pela UNIÃO é manifestamente inadmissível, diante de sua irregularidade formal, eis que as razões recursais, a toda evidência, estão dissociadas do ato judicial impugnado, que restou, portanto, inatacado.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, destaco os seguintes precedentes desta Egrégia Corte Federal:

"PROCESSUAL. EMBARGOS DE TERCEIRO. REVISÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DO TERCEIRO. APELAÇÃO INEPTA. TEOR DESCONEXO E ININTELIGÍVEL. NÃO CONHECIMENTO. 1) A motivação é parte integrante do recurso (art. 514, II, do CPC), não bastando a simples indicação de que a decisão é errada ou defeituosa. Desse modo, assim como na petição inicial, o recurso deve apresentar, de modo inteligível, e objetivamente, as



razões que fundamentam o pleito de reforma ou invalidação da sentença hostilizada. 2) *In casu*, os fundamentos do *decisum* foram os seguintes: (i) o terceiro embargante não tem legitimidade para buscar tutela jurisdicional visando à renegociação da dívida, pois não possui relação jurídica com o credor hipotecário; (ii) a pretensão de revisão de cláusulas contratuais é incompatível com a via dos embargos de terceiros, a teor do art. 1.046, do CPC. 3) Após a leitura atenta da petição de recurso, observo que o seu teor é confuso, constituído de palavras e frases desconexas, inconclusivas, que ora não possibilitam a compreensão do que possa, porventura, estar sendo deduzido a título de pretensão recursal, ora não têm qualquer relação com a fundamentação da sentença. 4) Destarte, por ausência de uma inteligibilidade mínima das considerações expressas no petitório recursal, o apelo mostra-se inepto, a desaguar no não conhecimento do recurso, por ausência de requisito extrínseco de admissibilidade - regularidade formal -, nos termos do art. 514, II, do CPC. 5) Não conheço do recurso."

(TRF2, AC 200551010241895, Relator Desembargador Federal POUL ERIK DYRLUND, Oitava Turma Especializada, E-DJF2R - Data::02/10/2012 - Página::306).

"ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO CAUSADO POR VIATURA MILITAR. SEGURADORA. SUBROGAÇÃO DE DIREITOS DO SEGURADO. DENUNCIÇÃO DA LIDE. INÉPCIA DA INICIAL. APELO. RAZÕES DISSOCIADAS NESSA PARTE. REMESSA NECESSÁRIA. NÃO ALCANÇADA. SENTENÇA TERMINATIVA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. CULPA. PROVA. EXISTÊNCIA. QUANTUM DEBEATUR. LIQUIDEZ. 1. A sentença indeferiu a petição inicial da denúncia por duplo fundamento (art. 267, I, do CPC), e o apelo da União Federal apresenta razões tão-somente quanto a um dos fundamentos, relativo à possibilidade da litisdenuciação em ações indenizatórias com base na responsabilidade civil do Estado, deixando, por sua vez, de atacar a motivação referente à inépcia da peça de denúncia, suficiente por si só para manter a extinção, o que compromete o conhecimento do recurso por irregularidade formal. 2. A parte da sentença que envolve a denúncia da lide não se encontra alcançada pelo reexame necessário, uma vez que, nesta parte, foi terminativa. Precedentes do STJ. 3. Irrelevante a pretensão da recorrente em ver aplicada a responsabilidade subjetiva em detrimento da responsabilidade objetiva, porquanto a sentença é expressa no sentido de salientar a culpa exclusiva do soldado que dirigia o veículo militar e que provocou o acidente. 4. Não há que se falar em iliquidez do *quantum debeatur*, porquanto a sentença se pautou na prova documental, inclusive, expurgando valor da venda do veículo em leilão pela seguradora do valor total da condenação. 5. Apelo da União Federal parcialmente conhecido e, na parte conhecida, desprovido. 6. Remessa necessária desprovida."

(TRF2, AC 200002010527936, Relator Desembargador Federal JOSE ANTONIO LISBOA NEIVA, Sexta Turma Especializada, DJU - Data::12/12/2008 - Página::261).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - FUNDAMENTO DA DECISÃO ATACADA - RAZÕES DISSOCIADAS - MULTA PREVISTA NO ART. 14, V, PARÁGRAFO ÚNICO E NÃO NO ART. 461, §4º, AMBOS DO CPC - ASTREINTES - CONFUSÃO - AGRAVO NÃO CONHECIDO. 1. A hipótese consiste em agravo interposto pela União contra a decisão



que determinou a intimação pessoal do chefe do órgão responsável pelo pagamento dos autores, para que fossem fornecidos os elementos necessários à liquidação do julgado, fixando prazo de 15 dias e multa de R\$ 1.500,00, que deverá incidir sobre o responsável pelas providências a serem tomadas, em caso de descumprimento injustificado. 2. Confrontando o art. 14, V, parágrafo único e o art. 461, §4o, ambos do CPC, com a decisão agravada, conclui-se que não se trata, a multa aplicada, de *astreintes*, mas da multa prevista no art. 14 do CPC, como a própria Magistrada consignou. 3. A multa aplicada não é diária, mas única, em valor fixo, a incidir sobre o responsável pelo descumprimento injustificado da decisão. Não se trata, portanto, de multa imposta à agravante, parte ré naqueles autos, mas à pessoa que deve elaborar a resposta requisitada. 4. Da leitura da decisão agravada e das razões do recurso ora em apreciação, é de se concluir que estas últimas vieram dissociadas do fundamento da decisão atacada. A agravante acabou por fazer confusão sobre a natureza jurídica da multa aplicada pela Magistrada, o que impede o conhecimento e o julgamento do agravo de instrumento ora em análise. 5. Agravo de instrumento não conhecido." (TRF2, AG 201102010142416, Relator Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Sexta Turma Especializada, E-DJF2R - Data::02/07/2012).

Em relação à Remessa Necessária, a mesma não merece provimento.

Em 2002, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou a Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, que classifica a Portaria nº 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministério da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política.

Com base nesta súmula, a Comissão de Anistia concedeu reparação mensal, permanente e continuada a algumas centenas de ex-cabos da Força Aérea Brasileira, dentre os quais, os Autores, conforme se observa por meio das Portarias nº 2.451, de 17 de dezembro de 2002 (fl. 22), nº 2.287, de 17 de dezembro de 2002 (fl. 59), nº 2.281, de 17 de dezembro de 2002 (fl. 90) e nº 2.645, de 19 de dezembro de 2002 (fl. 123).

Posteriormente, foi editada a Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, determinando a instauração de processos administrativos para revisão das anistias anteriormente deferidas com base em afastamentos motivados pela Portaria nº 1.104-GMS/1964 da Força Aérea Brasileira.

Dessa forma, foram instaurados procedimentos de revisão de anistia, resultando na edição das Portarias nº 2.701, de 18 de dezembro de 2008 (fls. 1015/1016), nº 2.713, de 18 de dezembro de 2008 (fls. 1307/1308), nº 2.700, de 18 de dezembro de 2008 (fls. 1565/1566), e nº 2.711, de 18 de dezembro de 2008 (fls. 2386/2387), anulando as portarias concessivas da condição de anistiados políticos, respectivamente, de Paulo Roberto Gonçalves, Sebastião Paulo da Costa Duarte, Renato Toledo de Carvalho e Normildo Silva de Souza.



Da análise de tais circunstâncias, observa-se que, entre a data da edição das portarias que concederam anistia política aos Autores e a data de edição das portarias que anularam aqueles primeiros atos, transcorreu prazo superior a 5 (cinco) anos.

Logo, resta consumada a incidência do *caput* do art. 54 da Lei nº 9.784/99 ("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."), cumprindo enfatizar que, tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo.

Veja-se, por oportuno, que o processo administrativo de anulação dos atos anistiadores, em nenhum momento, foi embasado na má-fé dos instituidores da reparação econômica continuada, o que afastaria a única exceção prevista no *caput* do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Seguindo esta mesma linha de entendimento, confirmam-se, *inter plures*, os seguintes julgados proferidos pela Egrégia Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. ANULAÇÃO APÓS O PRAZO DE CINCO ANOS, PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PRÉVIA MEDIDA DE IMPUGNAÇÃO DA VALIDADE DO ATO. MÁ-FÉ DO BENEFICIÁRIO NÃO DEMONSTRADA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. I. Mandado de Segurança impetrado contra o Ministro de Estado da Justiça, que, por ato de 05/04/2013, publicado em 08/04/2013, anulou Portaria de 25/04/2005, que declarara anistiado político post mortem o falecido marido da impetrante e a ela concedera a respectiva reparação econômica, nos termos da Lei 10.559/2002. II. Apreciando casos idênticos ao dos autos, a Primeira Seção do STJ firmou entendimento no sentido de que (a) o Mandado de Segurança é a via adequada para o exame da alegada ocorrência de decadência administrativa, pois a questão envolve essencialmente a interpretação da legislação de regência, quando são incontroversos os fatos da anistia, de sua revogação e de inexistência de má-fé do anistiado; (b) o dever de a Administração rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé, por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, *caput*, da Lei 9.784/99; (c) a Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011, que instaurou procedimento geral de revisão das anistias, não é hábil a reabrir o prazo decadencial já finalizado; (d) as Notas AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, por serem manifestações genéricas, pareceres opinativos produzidos sem a ciência dos anistiados políticos, não caracterizam "medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato", na forma do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99; (e) o ato de impugnação à validade, para obstar o prazo decadencial, deve ser praticado por autoridade competente, possuir caráter específico e individualizado e conter notificação ao administrado (art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99); (f) "em relação à tese de que situações inconstitucionais não estão sujeitas à decadência, no julgamento do MS 18.606/DF, a Seção de Direito Público do STJ a rechaçou, sob o fundamento de que somente é viável se houver afronta direta à norma



constitucional, o que não ocorreu no caso concreto - o suposto equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 se resolve no campo infraconstitucional, à luz da Lei 10.559/2009" (STJ, MS 19.744/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 05/12/2013). Precedentes: STJ, MS 18.606/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/06/2013; MS 18.728/DF, MS 18.682/DF e MS 18.590/DF, Rel. p/ acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 07/08/2013; MS 19.579/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/11/2013. III. No caso, quando publicado o ato ora impugnado, em 05/04/2013, já havia transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, contado a partir da concessão da anistia post mortem ao falecido marido da impetrante, e, a ela, da respectiva reparação econômica, pela Portaria 695, de 25/04/2005. Mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/02/2011 - que instaurou o procedimento de revisão das anistias -, como hábil a afastar a decadência, ela já se teria consumado, quando do ato coator. Além disso, dentre os fundamentos adotados pelo Grupo de Trabalho Interministerial/MJ/AGU, para anular a anistia, não foi imputado à impetrante, ou a seu falecido marido, qualquer ato de má-fé, na forma prevista na parte final do art. 54 da Lei 9.784/99, de modo que ficou configurada a decadência do direito de a Administração rever o ato concessivo da anistia. IV. Segurança concedida."

(MS 201302289377, ASSUSETE MAGALHÃES, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:25/04/2014 ..DTPB:.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. MILITAR. PORTARIA DO MINISTRO DA JUSTIÇA ANULANDO ATO ANISTIADOR (TERCEIRA FASE). ALEGAÇÃO DE DECADÊNCIA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO QUINQUENAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/99. HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE MÁ-FÉ DO IMPETRANTE NÃO INDICADA PELA AUTORIDADE COATORA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. MEDIDAS IMPUGNATIVAS TENDENTES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NÃO COMPROVADAS. PRAZO DECADENCIAL CONFIGURADO. TESE FIRMADA PELA 1ª SEÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. O tema relacionado à revisão das anistias políticas concedidas aos militares afastados por motivos políticos pode ser delimitado, até o presente momento, em três fases distintas, as quais foram objeto de inúmeros mandados de segurança nesta Corte Superior. A tese central sustentada pelos anistiados políticos em todas as referidas fases é a configuração da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos anistiadores. 2. A primeira fase da revisão teve início com a edição da Portaria Interministerial 134/2011, editada pelo Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União, que determinou a realização de amplo procedimento de revisão das portarias que reconheceram a condição de anistiados políticos e concedidas as conseqüentes reparações econômicas, em decorrência dos afastamentos motivados pela Portaria nº 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira. Esta fase inicial foi apreciada pela Primeira Seção no julgamento do MS 16.425/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 17.6.11, no qual restou consignado que a mencionada portaria interministerial não atingiu a esfera individual dos direitos dos anistiados, bem como aplicou a Súmula 266/STF por entender ser o caso de impetração



contra lei em tese. 3. Posteriormente, em uma segunda fase, foram abertos processos individuais de revisão dos atos anistiadores por meio de Despachos do Ministro da Justiça, que determinaram a revisão de ofício das concessões de anistia e autorizaram a abertura de processo de anulação das portarias que declararam a condição de anistiados políticos dos militares. A referida fase foi analisada pela Primeira Seção deste Tribunal Superior no julgamento do MS 15.457/DF (Rel. Min. Castro Meira, DJe 14.3.12), que analisou especificamente o tema e estabeleceu as seguintes premissas: a) o decurso do prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, por si só, não obsta o direito da Administração Pública de anulação de atos administrativos, a qual poderá ocorrer em qualquer tempo nos casos de má-fé do beneficiário; b) a verificação da má-fé do beneficiário não é suscetível de análise na via do mandado de segurança pois exige dilação probatória; c) o artigo 54, § 2º, da Lei 9.784/99 autoriza a prática de qualquer medida apta a questionar o ato no prazo de cinco anos a fim de afastar a decadência, sendo desnecessária a instauração de procedimento administrativo; d) a necessidade de investigação sobre a existência de medida prévia de impugnação do ato administrativo no caso concreto também é inviável, pois também exige prova pré-constituída do direito líquido e certo, o que atrai a inadequação da via eleita. 4. Por fim, é possível reconhecer a existência da terceira e última fase, a qual é marcada pelo fim do processo administrativo de anulação, que resulta em Portarias do Ministro da Justiça que anulam as portarias que concederam a anistia política aos militares, hipótese examinada na presente ação mandamental. 5. A análise da tese da decadência da possibilidade do Poder Público rever os atos concessivos de anistia política é essencial para o julgamento da ação mandamental, o que somente é viável após a finalização do processo administrativo de revisão da anistia política do impetrante no âmbito Ministério da Justiça, em razão da necessidade da presença dos elementos indispensáveis à resolução da controvérsia. Nesse contexto, é importante esclarecer que embora o transcurso do prazo decadencial possa ser aferido de plano, a Lei 9.784/99 expressamente excepciona e afasta a incidência da decadência nos casos de má-fé do beneficiário, circunstância que deveria ser demonstrada pela Administração Pública no processo administrativo de revisão das anistias políticas. Outrossim, é de fundamental importância analisar a existência ou não de ato da Administração Pública tendente a anular os atos de anistia política apto a afastar a alegação de decadência administrativa. 6. A Lei 9.784/99 estabelece prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular atos administrativos contados da data em que foram praticados, salvo má-fé. O processo administrativo de anulação do ato anistiador, em nenhum momento, foi embasado na má-fé do impetrante, o que afastaria a única exceção prevista no caput do art. 54 da referida norma. 7. O exercício do direito do Poder Público anular as anistias políticas exige a presença de elementos para o reconhecimento de sua validade. Além disso, esta Corte Superior já proclamou o entendimento no sentido de que as recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União e as NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006, "não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa": MS 16.609/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 22.6.12; MS 17.371/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 1º.8.12. Por outro lado, o procedimento tendente a anular o ato administrativo exige, necessariamente, sob pena de grave violação aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, a cientificação individual do beneficiário do ato impugnado (art. 66 da Lei 9.784/99),



circunstância não comprovada pelo Poder Público nas referidas notas, apontadas como medidas impugnativas praticadas pela autoridade administrativa das anistias políticas concedidas aos militares. 8. Tese pacificada pela Primeira Seção no julgamento do MS 18.606/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ acórdão Min. Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13). No mesmo sentido, os seguintes precedentes: MS 19.278/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 28.6.13; MS 19.448/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.5.13; MS 15.330/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 17.12.2010; MS 15.346/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 3.12.2010. 9. No caso concreto, a Portaria 112/2004 (14/01/2004) que reconheceu a condição de anistiado político do ex-marido falecido da impetrante somente foi anulada pela Portaria 3014/2012 (28/11/2012), configurando o transcurso de mais de cinco anos aptos a configurar a decadência administrativa do Poder Público anular atos administrativos. Ademais, ainda que seja considerada a edição da Portaria Interministerial MJ/AGU 134/2011 como instrumento de impugnação da anistia política, a ocorrência do prazo quinquenal decadencial não seria afastada. 10. Segurança concedida. Agravo regimental da União prejudicado."

(MS 201202707179, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:06/11/2013 ..DTPB:.)

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. SUPOSTO BIS IN IDEM. ANULAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONSUMAÇÃO. NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO PREJUDICADO. 1. A viúva do anistiado político post mortem tem legitimidade ativa para defender a validade da portaria anistiadora, da qual se beneficiou. 2. A Constituição Federal, no § 5º do seu art. 37, previu que "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". De igual modo, por compreensão extensiva, incumbe à lei a determinação de prazo de decadência quando desta se tratar, conforme sobreveio no art. 54, §§ 1º e 2º, da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Hipótese em que a Administração Pública não busca, por meio da portaria impugnada, combater eventual inconstitucionalidade na concessão da anistia política em favor do falecido marido da Impetrante, mas tão somente sanar suposto equívoco administrativo que resultaria em um bis in idem. Nesse contexto, a eventual afronta ao art. 8º do ADCT seria meramente reflexa, o que não autoriza o afastamento da decadência administrativa. Precedente do STF. 4. Não incide a ressalva inscrita na parte final do caput do art. 54 da 9.784/99, pois não se fala, em momento algum, na ocorrência de má-fé, vício que não pode ser presumido. 5. O conceito de "autoridade administrativa", a que alude o § 2º do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, não pode ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência. 6. Devem ser consideradas como "exercício do direito de anular" o ato administrativo apenas as medidas concretas de "impugnação à validade do ato", tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça - autoridade que, assessorada pela



Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02. 7. Os pareceres jurídicos, de caráter facultativo, formulados pelos órgãos consultivos dos Ministérios não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido previsto no art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99. 8. Manifestações genéricas não podem obstar a fluência do prazo decadencial a favor de cada anistiado, que já contava com o seu direito individual subjetivado, materializado, consubstanciado em ato administrativo da autoridade competente, o Sr. Ministro da Justiça, subscritor da respectiva Portaria concessiva de tal benefício legal, militando, em seu prol, os princípios da legalidade, boa-fé e legitimidade, em consonância com a ordem jurídica em vigor. 9. No caso, a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassados quase 7 (sete) anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54. E, mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria/MJ 1.338, de 16/6/10, que instaurou o processo de revisão da anistia, como hábil a afastar a decadência, ainda assim esta já se havia consumado. 10. Admitindo-se, ainda, que o prazo de decadência, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, pode ser interrompido, ou mesmo suspenso, o que, em princípio, é contra a natureza do instituto (art. 207 do CC), ainda assim, para tanto, seria, como é, imprescindível - sob pena de violação às garantias maiores do devido processo, do contraditório, da ampla defesa, etc. - que o beneficiário do prazo em curso seja, individualmente, cientificado do teor do ato interruptivo ou suspensivo, no curso do referido prazo, na forma prescrita no art. art. 66, da Lei 9.784/99, in verbis: "Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento". 11. Presume-se, por força do art. 3º da LINDB, o conhecimento da lei, sendo defeso escusar o seu cumprimento sob alegação de desconhecê-la. Tal presunção, todavia, não se estende a atos administrativos, como aqueles já referidos, praticados, genericamente, nos idos de 2005 e 2010, sem, contudo, dar conhecimento aos dependentes econômicos do anistiado político, que foram beneficiados pela referida anistia. 12. Segurança concedida para declarar a decadência do direito de a Administração Pública anular a Portaria/MJ 3.428, de 16/11/04 e, por conseguinte, de realizar qualquer desconto referente aos valores pagos por força da referida portaria anistiadora. Custas ex lege. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ. Agravo regimental da União prejudicado." (MS 201102867304, ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:02/10/2013 ..DTPB:.)

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PORTARIA QUE CONCEDEU ANISTIA POLÍTICA ANULADA, DE OFÍCIO, PELA ADMINISTRAÇÃO, MAIS DE 5 ANOS APÓS A SUA PUBLICAÇÃO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ATOS PREPARATÓRIOS NÃO SÃO APTOS A OBSTAR O PRAZO DECADENCIAL PARA O EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO FORMAL E DIRETA À VALIDADE DO ATO, FORMULADA POR AUTORIDADE COM PODER DE DECISÃO SOBRE A ANULAÇÃO DO ATO, ASSEGURADO AO INTERESSADO O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PARECER MINISTERIAL PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA, NO ENTANTO. 1. O direito líquido e



certo a que alude o art. 5o., LXIX da Constituição Federal é aquele cuja existência e delimitação são passíveis de demonstração documental, não lhe turvando o conceito a sua complexidade ou densidade. Dessa forma, deve o impetrante demonstrar, já com a petição inicial, no que consiste a ilegalidade ou a abusividade que pretende ver expungida e comprovar, de plano, os fatos ali suscitados, de modo que seja despicienda qualquer dilação probatória, incabível no procedimento da ação mandamental. 2. Assim, o Mandado de Segurança é meio processual adequado para verificar se a medida impugnativa da autoridade administrativa pode ser considerada interruptiva do prazo decadencial para o exercício da autotutela, ainda que se tenha de examinar em profundidade a prova da sua ocorrência; o que não se admite, no trâmite do pedido de segurança, porém, é que essa demonstração se dê no curso do feito mandamental; mas se foi feita a demonstração documental e prévia da ilegalidade ou do abuso, não há razão jurídica para não se dar curso ao pedido de segurança e se decidi-lo segundo os cânones do Direito. 3. É lição constante (e antiga) dos tratadistas de Direito Civil que o instituto da decadência serve ao propósito da pacificação social, da segurança jurídica e da justiça, por isso que somente em situações de absoluta excepcionalidade se admite a revisão de situações jurídicas sobre as quais o tempo já estendeu o seu manto impenetrável; o Direito Público incorpora essa mesma orientação, com o fito de aquietar as relações do indivíduo com o Estado. 4. O art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos, a contar da data da vigência do ato administrativo viciado, para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários. Após o transcurso do referido prazo decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa. 5. Tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato (art. 54, § 2o.). 6. O art. 1o., § 2o., III da mesma lei, define autoridade como sendo o servidor ou agente público dotado de poder de decisão. 7. Dessa forma, a impugnação que se consubstancia como exercício do dever de apurar os atos administrativos deve ser aquela realizada pela autoridade com poder de decidir sobre a anulação do ato. Além disso, somente os procedimentos que importem impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório, é que afastam a configuração da inércia da Administração. 8. O § 2o. do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no caput, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela. 9. In casu, impõe-se reconhecer a ocorrência da decadência, já que o impetrante é Anistiado Político, nos termos da Portaria 2.178, de 9.12.2003, do Ministro de Estado da Justiça, e sem nenhuma explicação ou justificativa para excepcionar a decadência ex ope temporis, a Administração tornou, de ofício, insubsistente o dito ato, de sua própria lavra, praticado há mais de 5 anos (anistia política do impetrante), fazendo-o pela Portaria 1.947, de 4.10.2012, do Ministro de Estado da Justiça (ato coator). 10. Ordem concedida para reconhecer a ocorrência da decadência da Administração em anular a anistia concedida ao impetrante."



(MS 201202759514, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:02/08/2013 ..DTPB:.)

"MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99. ORDEM CONCEDIDA. 1. "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." e "Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato." (artigo 54, caput, e parágrafo 2º, da Lei nº 9.784/99). 2. Instaurado o processo de revisão de anistiado político após decorridos mais de sete anos da sua concessão e quase seis anos de recebimento da prestação mensal, permanente e continuada, resta consumado o prazo decadencial de que cuida o artigo 54 da Lei nº 9.784/99. 3. Conquanto se admita que o controle externo, oriundo dos Poderes Legislativo e Judiciário, não esteja sujeito a prazo de caducidade, o controle interno o está, não tendo outra função o artigo 54 da Lei nº 9.784/99 que não a de impedir o exercício abusivo da autotutela administrativa, em detrimento da segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e os administrados de boa-fé, razão pela qual não poderia a Administração Pública, ela mesma, rever o ato de anistia concedida há mais de cinco anos. 4. Ordem concedida."

(MS 201000979360, HAMILTON CARVALHIDO, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:03/12/2010 ..DTPB:.)

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIADO POLÍTICO. PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. PODER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. ART. 54, CAPUT E § 2º, DA LEI N.º 9.74/99. DECADÊNCIA. TRANSCURSO DE LAPSO TEMPORAL SUPERIOR AO QUINQUÍDIO LEGAL. 1. O art. 54, da Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos. 2. A despeito de a Administração Pública estar adstrita à observância do princípio da legalidade, por força do art. 37, da Constituição Federal, deve o poder público observar outros princípios, notadamente o da segurança jurídica, corolário do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da Constituição Federal. Precedente: ( MS 9112/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, DJ 14/11/2005). 3. A antiga jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmava o entendimento de que os atos administrativos inválidos poderiam ser revistos pela autoridade administrativa em nome do princípio da legalidade, ao fundamento de que os atos eivados de vícios não poderiam produzir efeitos. Nessa linha de raciocínio é que foram editadas as Súmulas 346 e 473, do STF. 4. Com a edição da Lei n.º 9.784/99, a jurisprudência passou a reconhecer que a invalidação dos atos administrativos sujeita-se a prazo decadencial, por aplicação expressa do art. 54, que assim dispõe: 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. 3. É que a



segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria idéia de justiça material. 4. In casu, a questão central reside no transcurso do prazo decadencial para a prática da Portaria n.º 523/2009, que pretende anular ato da Portaria n.º 1.336/2004, consubstanciado no reconhecimento do impetrante como anistiado político e, conseqüentemente, ao pagamento de prestação mensal, permanente e continuada em substituição à aposentadoria excepcional. 5. O primeiro pagamento da prestação mensal a que se pretende anular ocorreu em 02 de julho de 2004 (cf. doc. 07 - fl. 26) e a Portaria n.º 523-MJ foi publicada no Diário Oficial da União em 24 de março de 2010, ou seja, após o quinquênio legal para a administração rever seus próprios atos, previsto no artigo 54, da Lei 9.784/99, o que pode-se concluir pela consumação da decadência administrativa. 6. Mandado de segurança concedido."

(MS 201000965991, LUIZ FUX, STJ - PRIMEIRA SEÇÃO, DJE DATA:17/12/2010 ..DTPB:.)

No mesmo sentido, colaciona-se o seguinte julgado do Egrégio TRF da 5ª Região:

"ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. CABO DA AERONÁUTICA. ANULAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. DECADÊNCIA. OCORRÊNCIA. 1. Trata-se de apelação e remessa obrigatória de sentença que julgou procedente o pedido formulado pela autora, no intuito de reconhecer a ilegalidade da Portaria n.º 502/2012 que anulou a anistia política relativa aos direitos deixados pelo seu falecido marido. 2. No caso em apreço, o benefício mensal, ainda que tenha sido pago de maneira irregular até o presente momento, não poderá ser suprimido, sob o argumento da mudança de interpretação da norma concessória, uma vez que o prazo quinquenal referente à decadência administrativa já se consumou, a teor do art. 54, caput e parágrafo 1º da Lei n.º 9.784/99. 3. Na hipótese vertente, considerando que o marido da autora percebia a prestação mensal denominada reparação econômica de anistiado, desde 2003, com base na Portaria n.º 2.389/2003 e a Portaria n.º 502, anulando a anistia política relativa aos direitos deixados pelo de cujus só veio a ser editada em 2012, constata-se que já decorreu o prazo quinquenal a que faz menção o art. 54. 4. Outrossim, no caso dos autos, não há qualquer indício de má-fé do administrado, tampouco houve qualquer referência neste sentido no processo administrativo instaurado para revisão da anistia concedida ao marido da postulante. 5. Desta feita, há de ser reconhecida a ilegalidade da Portaria n.º 502/2012 que anulou a anistia política do de cujus anistiado político, com a conseqüente condenação da UNIÃO a restabelecer o pagamento da reparação econômica em prestação mensal permanente e continuada, sendo os efeitos financeiros retroativos à data da suspensão, abril/2012, corrigido nos moldes do Manual de Cálculos da Justiça Federal e acrescido de juros de mora de 0,5% ao mês, a contar da citação. 6. No tocante aos honorários advocatícios, objeto do recurso interposto, estabelecidos no patamar de 20% sobre o valor da causa, totalizando em R\$ 8.000,00 (oito mil reais), reduzo tal verba ao valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), conforme inúmeros precedentes deste TRF. Apelação e remessa obrigatória parcialmente providas para fixar os juros de mora na forma acima estabelecida, assim como reduzir os honorários advocatícios ao valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)."

(APELREEX 00088143420124058300, Desembargador Federal Marcos Mairton da Silva,



TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::23/01/2014 - Página::86.)

Ante o exposto, não conheço da Apelação da UNIÃO e nego provimento à Remessa Necessária, mantendo íntegra a r. Sentença recorrida.

É como voto.

**Reis Friede**  
Relator