



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26300 - DF (2020/0132877-1)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
 IMPETRANTE : WALQUIRIA RODRIGUES PEREIRA
 ADVOGADOS : EDMUNDO STARLING LOUREIRO FRANCA - DF020252
 JOÃO CARLOS DE ALMADA SANTOS - DF040514
 IMPETRADO : MINISTRO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS
 HUMANOS
 INTERES. : UNIÃO

DECISÃO

I. DIREITO ADMINISTRATIVO E ANISTIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA A INICIATIVA DE REVISÃO ADMINISTRATIVA DE ATO DE CONCESSÃO DE ANISTIA POLÍTICA PRATICADO HÁ MUITO MAIS DE CINCO ANOS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO CLARA, PERTINENTE E SUFICIENTE. VIOLAÇÃO FRONTAL DE GARANTIA TUTELADORA DO DIREITO SUBJETIVO DO BENEFICIÁRIO DO ATO IMPUGNADO.

II. EXAURIMENTO DO PRAZO DECADENCIAL DE UM QUINQUÊNIO, ASSEGURADOR DA CONTINUIDADE DO DIREITO INDIVIDUAL E SUBJETIVO, INEGAVELMENTE GERADO EX OPE TEMPORIS. NO ENTANTO, EM CASOS DE ALTÍSSIMA ESPECIFICIDADE, DESDE QUE DEVIDAMENTE DEMONSTRADA, ADMITE-SE EXCEPCIONAR A FORÇA DO INSTITUTO DECADENCIAL. NESTE CASO, TAL REQUISITO NÃO FOI OBJETO DE QUALQUER DEMONSTRAÇÃO.

IV. LIMINAR DEFERIDA, EM HARMONIA COM PARECERES DO DOUTO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MS 25.962-DF, MS 25.848-DF E MS 25.811-DF) PROIBIÇÃO ABSOLUTA DE SUPRESSÃO DO PAGAMENTO DAS VERBAS FINANCEIRAS ANISTIÁRIAS DEVIDAS AO IMPETRANTE, ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DESTES MANDADOS DE SEGURANÇA.

1. A anistia tem por objetivo pacificar as divergências sociais de fundo político e/ou ideológico, de modo que a interpretação judicial de suas consequências naturais não deve se afastar desse escopo inspirador de sua adoção e, pelo contrário, deve prover a máxima efetividade das regras jurídicas que a instrumentam.

2. A decadência do poder de revisão dos atos administrativos, pela própria Administração, por meio da prática da celebrada autotutela, é uma das maneiras mais eficazes de resguardar as relações jurídicas subjetivas, geradas ex ope temporis. Só e somente em contextos objetivos de altíssima especificidade, e desde que seja devidamente

demonstrada, é que se admite excepcionar a força do instituto decadencial, o que não se fez, no caso ora em exame preliminar.

3. Quem foi favorecido por ato de anistia política tem o direito líquido, certo e incontestável de ser informado, previamente, de qualquer iniciativa administrativa que vise a alterar, seja de que maneira for, a sua condição de anistiado político, sendo absolutamente nulo o ato de autoridade pública que infringe essa garantia básica do titular do direito.

4. Pedido de medida liminar mandamental deferido, para impedir, peremptorimente, a supressão do pagamento mensal da verba anistiária da qual o impetrante é titular, até o julgamento definitivo do presente writ. Caso esse pagamento tenha sido eventualmente suspenso, que seja imediatamente restaurado, desde a data de sua suspensão, sob pena de desobediência.

1. Trata-se de pedido liminar em Mandado de Segurança impetrado por WALQUIRIA RODRIGUES PEREIRA, contra ato do Ministro da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos que teria determinado a realização de procedimento de revisão/anulação das anistias concedidas com fundamento na Portaria 1.104/GM- 3/1964, expedida pelo Ministério da Aeronáutica.

2. Sustenta que o processo está sendo conduzido em flagrante violação ao seu direito de defesa, pois teria se iniciado antes da publicação do acórdão no RE 817.338/DF do Supremo, processo, aliás que ainda não teria transitado em julgado.

3. Requer liminarmente o deferimento de tutela provisória recursal de urgência de natureza cautelar para determinar que a Autoridade Coatora, a senhora Ministra de Estado da Mulher, da Família e Direitos Humanos, suspenda o processo administrativo de revisão/anulação da Portaria Anistiadora do impetrante, até decisão do mérito do presente mandamus.

4. É o relatório.

5. O controle judicial dos chamados atos políticos praticados pelos agentes do poder estatal é um dos desafios mais antigos e poderosos que a jurisdição tem enfrentado e continua enfrentado. E isso ocorre porque a eminência dos poderes públicos avassala a compreensão de todas as coisas, insinuando a ideia de que os indivíduos que se opõem às suas diretrizes estão, na verdade, solapando os seus alicerces e, portanto, são adversários que devem ser prontamente neutralizados.

6. A tarefa de manter a atuação das potestades estatais dentro dos limites da proteção das esferas jurídicas dos indivíduos é instrumentada por

meio dos institutos do Direito Público, abrangendo todas as relações em que o indivíduo confronta o magnífico poder do Estado, muito especialmente nas searas penal, tributária e administrativa sancionadora. No entanto, não é sempre que as resistências individuais logram barrar os avanços dos agentes do poder estatal sobre direitos, liberdades e garantias, que – não raras vezes – sucumbem diante do poderio imenso que enfrenta.

7. O acatado jurista argentino Professor AUGUSTÍN GORDILLO expressa essas frequentes derrotas com palavras desalentadas. Para ele, nem sempre os *cultores do Direito Público cumprem a tarefa de assegurar as garantias jurídicas das pessoas. Para o doutrinador platino, neste aspecto pode encontrar-se amiúde – em livros, decisões, acórdãos – variados reflexos de certa insensibilidade humana e certa insensibilidade em relação à justiça. Na sua visão, o discurso juspublicista é veemente e altissonante e as suas declarações são enfáticas, mas, quando se trata de dar uma solução a um problema concreto (...), são esquecidas as declarações e se resolve facilmente que o indivíduo, nesse caso, não têm razão* (Princípios Gerais de Direito Público. Tradução de Marco Aurélio Greco e Reilda Meira. São Paulo: RT, 1977, p. 50).

8. Na hipótese ora em exame, verifica-se, sem maior esforço, que a autoridade estatal coatora afastou, sem qualquer reverência, a garantia que tutela o direito subjetivo da pessoa anistiada de não ser molestado nessa sua condição, em razão do decurso de muito mais de cinco ano da concessão de sua anistia. Veja-se a simplicidade do ato oficial que investiu contra o direito subjetivo da parte, sem lhe apontar qualquer mácula, desvio, irregularidade ou motivo que justificasse a exceção da decadência revisional administrativa:

Portaria no. 3.076, de 16 de dezembro de 2019

Determina a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria no. 1.104/GM-3/1964.

A Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338 com Repercussão Geral, na Sessão Plenária de 16 de outubro de 2019,

RESOLVE:

Art. 1o. – Determinar a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria nº 1.104/GM-3/1964, do Ministério da Aeronáutica, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão de anistia.

Art. 2o. – As revisões devem observar rigorosamente as regras contidas na Lei no. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo

administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Art. 3o. – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

9. A iniciativa da autoridade invoca, como supedâneo de seu ato revisional, o que diz ter sido decidido pelo colendo STF, no julgamento do RE 817.338, no qual assentou a tese jurídica que assim se expressa:

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 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.

10. A orientação do colendo STF – se confirmada – passa a uma distância astronômica do arbítrio que se lhe atribui. Veja-se que a decisão em apreço institui um requisito para o exercício administrativo autotutelar, qual seja, a comprovação de ausência de ato com motivação exclusivamente política, que se entende como a justa causa da pretendida revisão. A justa causa, como se sabe, é uma exigência que tem por objetivo impedir que a visão subjetiva do agente estatal sirva de lastro para a prática de atos de que resultam ofensas a direitos subjetivos.

11. Além disso, a decisão do douto STF assegura ao anistiado o justo processo jurídico, cujo primeiro elemento essencial é a plena ciência, pelo interessado, da imputação que lhe é feita, sem o que não poderá ele, o interessado, exercer o seu direito à ampla defesa. Aliás, o direito à ampla defesa é o núcleo rígido do justo processo, nos termos do art. 27, parág. único da Lei 9.784/1999. Neste caso, isso não foi observado, porquanto não se sabe qual o motivo, a razão e o porquê da instauração desse aludido procedimento, já que nada foi explicitado, até agora.

12. O legislador, ao regular o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública, estabeleceu as diretrizes que devem ser seguidas na condução dos atos administrativos, determinando expressamente que a intimação dirigida ao interessado deve conter a indicação dos fatos e fundamentos legais que justificam o respectivo ato (art. 26, § 1º da Lei 9.784/1999).

13. O dispositivo se alinha ao princípio da motivação, que regula a condução dos atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos e interesses do administrado. É certo que o ato administrativo, para que seja válido, deve observar, entre outros, o princípio da impessoalidade, licitude e publicidade. Estes três pilares do Direito Administrativo fundem-se na chamada motivação dos atos administrativos, que é o conjunto das razões

fáticas ou jurídicas determinantes da expedição do ato.

14. A portaria administrativa, ao apontar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de publicação, apenas apresenta o motivo do ato revisional, sem fornecer, porém, ao Administrado, como se requer, elementos suficientes a possibilitar a sua defesa e o exercício da garantia de sua amplitude e correspondente contraditório.

15. O motivo do ato administrativo é pressuposto de fato e de direito, servindo-lhe de fundamento objetivo. Não se confunde, contudo, com a motivação, que é o dever de exposição dos motivos, a demonstração de que os pressupostos de fato e de direito realmente existiram no caso concreto. A motivação, nos atos administrativos, é obrigatória e irrecusável, não existindo, neste ponto, discricionariedade alguma por parte da Administração.

16. A referida motivação deve ser apresentada anteriormente ou concomitante à prática do ato administrativo, pois caso se permita a motivação posterior, dar-se-ia ensejo para que se fabriquem, se forjem ou se criem motivações para burlar eventual impugnação ao ato. Não se deve admitir como legítimo, portanto, a prática imotivada de um ato que, ao ser contestado na via judicial ou administrativa, venha o gestor a construir algum motivo que dê ensejo à validade do ato administrativo.

17. Não se harmoniza com o princípio republicano e democrático que rege o ordenamento jurídico brasileiro, atribuir-se à Administração o livre alvedrio para agir ao seu exclusivo talante, sem levar em conta as necessárias correlações subjetivas com os indivíduos e os cidadãos; o controle de legalidade, no Estado Democrático de Direito não se exaure na simples e linear observância de formas e formulários, devendo focar a sua energia sobre os motivos e a motivação dos atos administrativos.

18. Nesse sentido, a doutrina especializada do eminente Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, acerca da necessária acessibilidade aos elementos do ato administrativo, como condição do exercício da ampla defesa:

Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente. Isto significa que à parte deve ser facultado o exame de toda a documentação constante dos autos, ou seja, na expressão dos autores hispânicos, de todos os 'antecedentes' da questão a ser resolvida. É o que, entre nós, se designa como o 'direito de vista', e que há de ser de vista completa, sem cerceios. Estranhamente, existe, entre nós, uma tradição de considerar secretos os pareceres. Entende-se, absurdamente, que devem permanecer ocultos quando favoráveis à pretensão do administrado. Nisto se revela uma compreensão distorcida das finalidades da Administração e se ofende o princípio da lealdade e boa-fé, o qual, sobre ser princípio geral de Direito, apresenta particular relevo na esfera das relações administrativas (Curso

de Direito Administrativo. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 511).

19. O douto Ministério Público Federal, pela voz de eminentes e cultos Sub-Procuradores da República, já se manifestaram nesse mesmo sentido, como se vê da leitura dos Pareceres que expediram:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE ANISTIA POLÍTICA.

I – A intimação efetuada carece dos fatos e fundamentos pertinentes, os quais devem descrever as razões pelas quais houve a instauração do procedimento de revisão da anistia em desfavor do impetrante.

II – os atos que neguem, limitem ou afetem direitos e interesses, como ocorre no caso em análise, devem ser necessariamente motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, de forma explícita, clara e congruente. Art. 50, I, § 1o., da Lei no. 9.784/99.

III – da forma como procedeu, a autoridade coatora violou o direito líquido e certo de defesa do impetrante. Arts. 27, Parág. Único da Lei no. 9.784/99 e 5o., LV, da CF/88.

IV – direito de o administrado ter ciência dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas. Art. 3o., II, da Lei no. 9.784/99. Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente.

V – a intimação objeto do mandamus resta inválida, de modo que o prazo para a apresentação das razões de defesa deve ser reaberto, restituindo-se na integralidade.

VI – Parecer pela parcial concessão da segurança (Parecer 12.529/2020. MS 25.962-DF. Sub-Procuradora da República SANDRA CUREAU).



PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REVISÃO DE ANISTIA POLÍTICA. PORTARIA E INTIMAÇÃO INVÁLIDAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS. DEVIDO PROCESSO LEGAL. DIREITO À AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

1- A instauração do procedimento revisional está lastreada no que supostamente fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário no. 817.338, que fixou 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 com fundamento na 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”.

2- No entanto, verifica-se que a Administração Pública não indicou, quando da publicação da portaria de instauração do processo administrativo ou na intimação, a presença de elementos mínimos aptos a fundamentar o direito à ampla defesa do impetrante, impossibilitando-se de defender-se materialmente.

3 - A ausência de publicação do inteiro teor do decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 817.338 impede o exercício da defesa da parte nos autos do procedimento revisional, porquanto dificulta a compreensão da controvérsia em sua integralidade.

4- Parecer pela concessão da segurança. (Parecer 20.045/20-DF. MS 25.811/DF. Sub-Procurador da República ANTÔNIO FONSECA).



MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE ANISTIA POLÍTICA.

I – A intimação efetuada carece dos fatos e fundamentos pertinentes, os quais devem descrever as razões pelas quais houve a instauração do procedimento de revisão da anistia em desfavor do impetrante.

II – Os atos que neguem, limitem ou afetem direitos e interesses, como ocorre no caso em análise, devem ser necessariamente motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, de forma explícita, clara e congruente. Art. 50, I, § 1o., da Lei no. 9.784/99.

III – Da forma como procedeu, a autoridade coatora violou o direito líquido e certo de defesa do impetrante. Arts. 27, Parág. Único da Lei no. 9.784/99 e 5o., LV, da CF/88.

IV – Direito de o administrado ter ciência dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas. Art. 3o., II, da Lei no. 9.784/99. Princípio da acessibilidade aos elementos do expediente.

V – A intimação objeto do mandamus resta inválida, de modo que

o prazo para a apresentação das razões de defesa deve ser reaberto, restituindo-se na integralidade.

VI – Parecer pela parcial concessão da segurança (Parecer 35.661/2020. MS 25.962–DF. Sub-Procurador da República AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS).

20. Não obstante a deficiência na motivação do ato, cabe, ainda, a observação que o ato administrativo foi realizado após a fluência do prazo decadencial quinquenal reservado à Administração para o exercício do seu dever de autotutela. Decerto, há muito se discute sobre a extensão do dever-poder de a Administração Pública anular seus próprios atos, bem como os efeitos da decadência sobre os atos tidos como nulos, anuláveis ou inconstitucionais.

21. Este é um importante debate sobre a legítima confiança do administrado versus a primazia da ordem constitucional.

22. É certo que a Administração tem o poder-dever de revisar seus atos inválidos, quaisquer que sejam os atos administrativos que apresentam alguma desconformidade às normas que os regulam, seja por inobservância de seus pressupostos de validade, seja por sua incongruência em relação a uma norma hierarquicamente superior.

23. Contudo, a anulação dos atos antijurídicos não pode deixar de considerar a legítima expectativa de validade e regularidade dos atos praticados pela Administração Pública, de modo que a anulação do ato administrativo coloca em confronto dois interesses caros aos ordenamento jurídico: (i) de um lado, a relevância do controle de legalidade dos atos da Administração e, (ii) de outro lado, a segurança das relações juridicamente consolidadas pelo tempo.

24. E este conflito é bem mediado pelo legislador, ao impor à Administração um prazo decadencial de 5 anos para o exercício de seu poder de autotutela, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, em primazia ao princípio da legalidade. Decorrido o prazo, há de prevalecer a estabilização das relações jurídicas entre os sujeitos de direito, priorizando, neste momento, o princípio da confiança legítima depositada pelo cidadão na Administração Pública.

25. Há, então, um limite temporal estabelecido frente à inatividade prolongada de uma determinada faculdade jurídica conferida à Administração, a qual, por sua vez, provoca uma legítima situação de confiança à coletividade favorecida com o ato administrativo. Dito de outro modo, a perfectibilização do prazo decadencial acaba por concretizar a expectativa de direito do Administrado, eliminando a incerteza sobre a validade do ato.

26. Nesse sentido, vale lembrar o magistério do Professor ARY DE

AZEVEDO FRANCO (1900-1963) ao afirmar que *entre o mal resultante de uma prescrição que proteja o contrário ao direito e o mal maior da não-existência das prescrições; entre o mal de uma sentença que não atribua o direito àquele que o não tinha e o mal muito maior da insegurança e do desrespeito à ordem geral e à sociedade, não há a escolher: deverá sempre prevalecer o interesse geral. Encarada por esta face, perde a questão toda a sua nebulosidade; e, se em alguns casos, a prescrição conduz a resultados que não seriam de se desejar, na grande maioria presta os relevantes serviços a que foi chamada a prestar à sociedade, à sua estabilidade e harmonia* (A Prescrição Extintiva no Código Civil Brasileiro (Doutrina e Jurisprudência). Rio de Janeiro: Forense, 1956, p. 16-17).

27. A legislação não faz qualquer distinção quanto à aplicabilidade do prazo decadencial em relação ao ato nulo, anulável ou inconstitucional. Apenas excetua a sua aplicabilidade em caso de comprovada má-fé do Administrado, o que em nada se refere ao caso em exame, de modo que consideradas a estabilização da situação jurídica, a confiança depositada pelos destinatários no ato administrativo e os prejuízos aos destinatários da atividade questionada, parece prevalecer o império da confiança legítima e a decadência administrativa.

28. Desse modo, tenho por presentes os requisitos morais e lógicos que são condicionantes da tutela mandamental de eficácia imediata, a saber: (i) a aparência de bom direito, fundada nas limitações constitucionais do poder revisional administrativo e, inclusive, nos ditos pronunciamentos do MPF, e (ii) o perigo de dano de monta, decorrente da natural demora do julgamento final deste writ, considerando, ainda, que se trata de impetrante idoso, sem outra fonte de renda, e que percebe a anistia há muito mais de cinco anos.

29. Pedido de medida liminar mandamental DEFERIDO, para impedir, peremptorimente, a supressão do pagamento mensal da verba anistiária da qual o impetrante é titular, até o julgamento definitivo do presente writ. Caso esse pagamento tenha sido eventualmente suspenso, que seja imediatamente restaurado, desde a data de sua suspensão, sob pena de desobediência.

30. Ouça-se a autoridade impetrada. Depois, novamente, o digno MPF. Expedientes de estilo, com urgência e prioridade.

31. Publique-se.

32. Intimações necessárias.

Brasília, 16 de junho de 2020.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Relator