

**Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli**  
**Supremo Tribunal Federal**  
**Brasília, DF**

**PEDIDO DE ADMISSÃO COMO *AMICUS CURIAE***

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO**  
**Nº 817.338/DF**

- **CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - CONDSEF**, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 26474510/0001-94, com sede no SDS, Bloco L, nº 30, 5º Andar, Edifício Miguel Badya, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70394-901, neste ato representada por seu Secretário-Geral **Sérgio Ronaldo da Silva**, brasileiro, casado, CPF 258.310.204-44, RG 1.955.626 – SSP/PE, residente e domiciliado na QS 118 – Conjunto 03 – Lote 01 – Aptº 501 – Samambaia Sul/DF;

- **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA – SINASEFE**, entidade sindical de âmbito nacional e de primeiro grau, inscrito no CNPJ sob nº 03.658.820/0001-63, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco “C”, Entrada 22, Sala 109/110, Edifício Serra Dourada, Brasília/DF, neste ato representado por seu Coordenador Geral **Fabiano Godinho Faria**, casado, inscrito no CPF nº 029.760.857-65, Carteira de Identidade nº 009452697-7, DETRAN/RJ, PIS/PASEP nº 19007505915, residente e domiciliado na Rua Padre Marcelino, nº 41, Sobrado, Niterói/RJ, CEP 24.110-235, e,

- **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO – SINAGÊNCIAS**, entidade sindical de primeiro grau, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrito no CNPJ sob nº 07.292.167/0001-12, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Edifício Seguradoras, 7º Andar, Salas 708/714, Brasília/DF, CEP 70093-900, representado por seu Presidente **João Maria Medeiros de Oliveira**, brasileiro, servidor público federal, inscrito no CPF nº 297.101.624-20, Carteira de Identidade nº 579645, SSP/RN, residente e domiciliado nesta cidade, vêm à presença de Vossa Excelência requerer a intervenção no processo na condição de **AMICUS CURIAE**, em face dos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

**I - DA ADMISSIBILIDADE DO AMICUS CURIAE EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS QUE APRESENTAM REPERCUSSÃO GERAL**

A participação do *amicus curiae* nos recursos extraordinários dotados de repercussão geral encontra fundamento no teor dos artigos 543-A do CPC e 323 do Regimento Interno deste E. STF.

Pertinente observar que tal participação não se restringe ao debate da admissibilidade da repercussão geral. De fato, para atingir a finalidade do instituto de que a decisão “leve adequada e suficientemente em consideração as informações disponíveis sobre os impactos e os contornos do que lhe foi apresentado para discussão”, é imprescindível que a manifestação do *amicus curiae* possa abordar o mérito da questão controvertida nos recursos de repercussão geral.

Portanto, resta clara a possibilidade da intervenção do *amicus curiae* na análise do mérito recursal da presente demanda, vez que pode trazer aos autos elementos técnicos e jurídicos importantes à correta compreensão da lide, auxiliando esta E. Corte para um julgamento democrático e seguro.

**II - DA REPRESENTATIVIDADE DOS REQUERENTES, DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

A jurisprudência deste E. STF tem admitido a presença do *amicus curiae* à vista da demonstração de sua representatividade e da relevância da matéria (como decorre do art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99), além da comprovação de um elo entre ambas, também chamado pertinência temática.

A **representatividade** dos requerentes é certa.

A Constituição Federal faculta às entidades sindicais a defesa dos interesses individuais ou coletivos de seus membros, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, nos termos do seu art. 8º, inciso III. A seu turno, a Lei n. 8.112/90, em seu art. 240, estabelece também como direito dos servidores o de ser representado por seu sindicato de classe, em juízo ou fora dele.

A CONDSEF é entidade sindical de grau superior e representa os interesses das entidades de classe que congregam todos os servidores públicos, empregados e trabalhadores vinculados à Administração Pública direta, indireta, fundacional e autárquica dos poderes da União e das empresas públicas federais, sejam eles regidos pelo RJU, pela CLT ou por qualquer outro vínculo jurídico que venha a ser criado no âmbito da Administração Pública Federal, ativos, aposentados e pensionistas.

Conforme o estatuto da entidade, a sua finalidade é *representar perante o Poder Executivo, em qualquer de suas esferas ou escalão, perante as autoridades do Poder Judiciário em qualquer instância ou Tribunal, perante o Poder Legislativo em qualquer de suas casas que integram o Congresso Nacional, os interesses dos servidores, empregados e trabalhadores no serviço público federal,*

*bem como perante o Tribunal de Contas da União, Polícias Judiciárias Estaduais ou qualquer Superintendência Regional da Polícia Federal.*

A representatividade da CONDSEF para agir na defesa dos direitos e interesses da categoria que congrega resta comprovada pela sua atuação judicial perante o E. STJ, em processos nos quais se discute questões relativas à greve (vide STJ, 1ª Seção, AgRg na MC 16.774/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe 25/06/2010; STJ, 3ª Seção, AgRg na MC 14.857/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 18/06/2009), bem como pela sua atuação perante este E. STF em mandado de injunção relativo à aposentadoria especial dos servidores públicos federais (MI 880/DF).

O **SINASEFE** é entidade sindical de âmbito nacional que congrega os servidores públicos civis que atuam nas entidades federais da educação básica e profissional. Consoante o estatuto da entidade, *tem sede na cidade de Brasília, DF, e base territorial de âmbito nacional.*

O **SINAGÊNCIAS**, por fim, é entidade sindical de âmbito nacional que congrega os servidores públicos federais das Agências Nacionais de Regulação, sejam ativos, inativos ou seus pensionistas.

Segundo o estatuto do **SINAGÊNCIAS**, sua finalidade é de *representar, incentivar e construir a organização, política e social dos servidores das Agências Nacionais de Regulação, em defesa dos seus direitos administrativos e trabalhistas, junto ao Governo Federal e às Agências Nacionais de Regulação e também, na condição de substituto processual, perante os demais órgãos, instituições e poderes da República, inclusive no ajuizamento de ação civil pública, ações coletivas e demais medidas cabíveis junto ao Poder Judiciário.*

A representatividade dos requerentes é manifesta visto que se trata de entidades sindicais regularmente constituídas e com ampla atuação em todo o território nacional. Deste modo, possuem autorização constitucional e infraconstitucional a atuar na defesa, em juízo ou fora dele, dos interesses individuais e coletivos da categoria profissional que congregam.

Por outro lado, está presente a **relevância da matéria** versada no presente recurso extraordinário.

A discussão ultrapassa, indubitavelmente, os limites subjetivos da causa, pois se referirá à situação de considerável número de demandas onde a Administração Pública pretende anular ato administrativo mesmo depois de decorrido o prazo decadencial previsto pela Lei n. 9.784/99, caso seja constatada manifesta inconstitucionalidade.

O tratamento uniforme que decorrerá do julgamento deste recurso extraordinário justifica, sob qualquer prisma, a sua relevância. O que se diz apenas por respeito à fórmula, pois o reconhecimento da relevância é ínsito à repercussão geral já proclamada por esta Colenda Corte.

Assim, mister que o maior número possível de interessados possa intervir na discussão, garantindo-se a amplitude do debate e conferindo maior legitimidade à decisão a ser tomada.

Ressalta ainda a **pertinência temática**, a autorizar a atuação do requerente como *amicus curiae* no presente feito.

O presente recurso extraordinário tem como objeto a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública mesmo após decorrido o prazo decadencial previsto pelo art. 54 da Lei n. 9.784/99.

Diante deste contexto, é evidente o interesse da entidade postulante, à medida que representa incontáveis servidores públicos que, de uma forma ou de outra, sofrerão os efeitos da decisão proferida no presente recurso extraordinário, sobretudo quando se considera a repercussão vinculante da decisão.

Cabe lembrar que a requerente tem como finalidade institucional “representar [...] perante as autoridades do Poder Judiciário em qualquer instância ou Tribunal [...] os interesses dos servidores, empregados e trabalhadores no serviço público federal [...]” (estatuto da CONDSEF).

A atuação como *amicus curiae* no presente recurso extraordinário, portanto, guarda relação direta com os fins da entidade, o que basta para demonstrar a pertinência temática.

Assim, deve ser deferido o pedido de ingresso da requerente como *amicus curiae* neste recurso extraordinário, possibilitando à mesma que apresente memoriais e realize sustentação oral no julgamento do recurso.

## I - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 1. Do breve resumo fático.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por militar reformado da Aeronáutica contra ato ilegal do Ministro de Estado da Justiça consubstanciado na Portaria n. 1.960, de 5 de setembro de 2012, que, por sua vez, anulou a Portaria n. 2.340, de 9 de dezembro de 2003, a qual lhe havia reconhecido a condição de anistiado político com fulcro na Portaria n. 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica.

Por força da portaria anulada, havia passado a receber a reparação econômica consistente em prestações mensais, permanentes e continuadas, na forma do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dos arts. 1º, inc. II e 5º da Lei n. 10.559/2002.

Ocorre que, de acordo com o artigo 54 da Lei n. 9.784/1999<sup>1</sup>, estaria caracterizada a decadência do direito da Administração Pública em anular a Portaria anistiadora. De maneira que, sob o amparo constitucional do direito adquirido, do ato juridicamente perfeito e da segurança jurídica não caberia a quebra da já estabilizada relação jurídica.

Devidamente notificada da ação ajuizada, a Advocacia Geral da União alegou que o Parecer n. 106/2010/DECOR/CGU/AGU, de 15.12.2010, consignou o entendimento de que a Nota n. AGU/JD-1/2006, de 07.02.2006, representou medida inequívoca de impugnação à validade das anistias decorrentes da Portaria 1.104/1964, motivo pelo qual restaria configurado o exercício do direito de anular seus atos pela Administração, obstando a consumação do referido prazo decadencial.

Aduz ainda que ofensa à Constituição consubstancia nulidade insanável, que jamais se convalida pelo decurso do tempo. E, nessa senda, assevera que a Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia/MJ, bem como as Portarias do Ministério da Justiça que resultaram na concessão das anistias com fundamento exclusivo na Portaria n. 1.104/1964 atentam diretamente contra a Constituição. Para a AGU, é imperiosa a comprovação da existência de motivação exclusivamente política para a declaração da condição de anistiado político.

Em sede de julgamento, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que, ultrapassado o prazo de cinco anos, ficaria consumada a decadência administrativa, motivo pelo qual concedeu a segurança ao impetrante. Segundo o STJ, a Portaria Interministerial MJ/AGU n. 134, de 16 de fevereiro de 2011, que instaurou o procedimento de revisão das anistias, não tem o condão de reabrir o prazo decadencial já finalizado. Ademais, os fundamentos adotados pelo Grupo de Trabalho Interministerial para anular a anistia concedida não se referem a nenhuma espécie de má-fé, hipótese prevista no art. 54, *caput*, parte final, da Lei n. 9.784/99.

Irresignada, a União alega em recurso extraordinário a ofensa ao art. 8º do ADCT e a inaplicabilidade da decadência aos casos de inconstitucionalidade, bem como a existência de ato de conteúdo específico apto a interromper o prazo decadencial (Nota nº AGU/JD-1/2006, de 07.02.2006).

Para o Ministério Público Federal, também recorrente perante o STF, a União editou, em tempo, ato que expressa o exercício do poder-dever de anular, de maneira que, ainda que fosse aplicável a Lei n. 9.784/99, existiria ato de conteúdo específico hábil a interromper o prazo decadencial.

Contextualizada a questão, passa-se à análise jurídica do tema sob repercussão geral.

---

<sup>1</sup> Lei n. 9.784/99. 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.

## 2. Dos atos administrativos.

Todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da Administração. No entanto, **ato administrativo** corresponde a apenas determinada categoria de atos praticados no exercício da função administrativa<sup>2</sup>.

Inúmeros são os critérios adotados para definir o ato administrativo. Para José Cretella Junior<sup>3</sup>, seguindo orientação a partir da definição de ato jurídico constante do Código Civil de 1916, ato administrativo é “*a manifestação de vontade do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa*”. Excluem-se, portanto, atos que encerram opinião, juízo ou conhecimento.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o ato administrativo como “*a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário*”<sup>4</sup>.

Para Di Pietro, dentre os atos da Administração existem **aqueles que produzem** e os que **não produzem efeitos jurídicos**. Estes últimos não são atos administrativos propriamente ditos e corresponderiam: (a) atos materiais (p. ex., reforma de um prédio); (b) despacho de encaminhamento de papéis e processos; (c) atos enunciativos ou de conhecimento (p. ex., atestados, declarações, informações); e, (d) atos de opinião (pareceres, laudos).

“Em todas essas hipóteses, não há produção de efeitos jurídicos imediatos como decorrência dos atos. A sua ausência não caracteriza nulidade, a não ser que integrem um procedimento; não podem nem mesmo ser impugnados judicialmente.”<sup>5</sup> (sem grifos no original)

O principal atributo do ato administrativo, pertinente na elucidação do caso concreto, é a **presunção de legitimidade e veracidade**. Até prova em contrário, **atos administrativos são emitidos com observância da lei**. E, em decorrência desse atributo, **presumem-se verdadeiros** os fatos alegados pela Administração.

Ademais, a sujeição da Administração ao princípio da legalidade faz presumir que todos os seus atos tenham sido praticados em conformidade com a lei, já que cabe ao Poder Público a sua tutela.

O **poder de autotutela** corresponde ao poder que tem a Administração Pública de rever seus próprios atos, para corrigir ou anular os atos

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 198.

<sup>3</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Do ato administrativo. São Paulo: Bushatsky, 1977.

<sup>4</sup> DI PIETRO. Pág. 204.

<sup>5</sup> DI PIETRO. Pág. 205.

ilegais, bem como revogar os inoportunos ou inconvenientes, sem necessidade de socorrer-se do Poder Judiciário.

---

### 3. Do poder-dever de revisão dos seus atos conferido à Administração Pública.

---

A Administração Pública, no exercício de suas atividades, tem o poder-dever de agir. O poder, para o administrador público, tem significado de dever para com a comunidade, estando sempre na obrigação de exercitá-lo em benefício da coletividade.

Sob pena de ofensa ao **princípio da legalidade**, impõe-se à Administração o dever de anular os atos ilegais, e não a mera prerrogativa, zelando pela regularidade de sua atuação. Abrange-se aqui, também, o **dever de vigilância** que a Administração deve exercer sobre os atos que pratica e sobre os bens confiados à sua guarda<sup>6</sup>.

É ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>:

“Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o Direito Público ajunta ao poder de administrador, o dever de administrar. (...)

Pouca, ou nenhuma liberdade, portanto, sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal.”

Nesse sentido, deve-se compreender o poder de autotutela administrativa como o direito de a Administração Pública anular seus próprios atos, quando ilegais, ou revogá-los por motivos de conveniência e oportunidade.

Segundo Odete Medauar<sup>8</sup>, em virtude do princípio da autotutela administrativa, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los”.

Esse entendimento já está consolidado pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas 346 e 473, *in verbis*:

**Súmula 346.** A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

---

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 161.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Os direitos, deveres e poderes do administrador público*. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1401704/DLFE-57574.pdf/REVISTA06179.pdf>. Acesso em 10.12.2015.

<sup>8</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Pág. 130.

**Súmula 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Portanto, se a Administração está sujeita à observância da lei (princípio da legalidade) e à consecução do interesse público (princípio da supremacia do interesse público), não há por que negar-lhe o controle sobre os próprios atos.

No entanto, embora a autotutela seja um dever do administrador público, o seu exercício possui certas limitações, dentre elas o prazo decadencial.

---

#### 4. Do prazo decadencial previsto pela Lei n. 9.784/99.

---

A Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, define, em seu art. 53, o poder de autotutela conferido à própria Administração para determinar a nulidade de seus atos viciados.

**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.

Por outro lado, a mesma lei estabelece uma **limitação temporal** ao exercício da autotutela quando prevê um **prazo de decadência** para que a Administração declare a nulidade de ato administrativo ilegal.

**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.

Decadência não se confunde com a prescrição, não se interrompe nem se suspende<sup>9</sup>. Maria Helena Diniz bem elucida a distinção ao afirmar que *“a decadência é a extinção do direito potestativo pela falta de exercício dentro do prazo prefixado, atingindo indiretamente a ação, enquanto a prescrição extingue a pretensão, fazendo desaparecer, por via oblíqua, o direito por ela tutelado que não tinha tempo fixado para ser exercido”*<sup>10</sup>.

**Assim, decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, o direito da Administração para anular os atos administrativos**

---

<sup>9</sup> CC, Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

<sup>10</sup> DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. São Paulo: Saraiva, 2006. Pág. 245.



**de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo se comprovada má-fé.**

Ocorre que, para o exercício da autotutela, a Lei n. 9.784/99 previu expressamente um critério para sua incidência, qual seja “*qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato*”, no § 2º do art. 54.

Entretanto, tal previsão deve ser compreendida e interpretada sempre em consonância com a redação do *caput* do respectivo artigo de lei, sob pena de tornar inócuas tanto a previsão como o limite temporal mitigador do poder da Administração de anular seus atos. Sobre a forma de compreender a redação de um texto de lei, vejamos o seguinte esclarecimento:

“O artigo é a menor porção de uma lei que ainda guarda as suas características. Sendo assim, a forma correta de interpretar um artigo é concêntrica e não linear, ou seja, **deve-se entender que o centro orbital de um artigo é o seu caput, tudo o circunstancia: os parágrafos, incisos, alíneas e itens que porventura o integram.** Assim, a interpretação exige certo grau de abstração do intérprete para que, em uma visão espacial mais acurada, compreenda que **os parágrafos, por exemplo, são subdivisões do assunto do caput,** enquanto os incisos são exemplificações do assunto do parágrafo ou do próprio *caput*; já as alíneas são enumerações (quase sempre taxativas) do conteúdo dos parágrafos; e, finalmente, os itens são enumerações do assunto que está na alínea”<sup>11</sup>. (sem grifos no original)

É de Washington de Barros Monteiro<sup>12</sup> a afirmação de que deve ser afastada a exegese que conduz ao vago, ao inexplicável, ao contraditório e ao absurdo. Combinada com a clássica regra hermenêutica da prevalência pela interpretação que compatibiliza normas aparentemente antagônicas, o § 2º do art. 54 da Lei n. 9.784/99 precisa ser lido de forma harmônica pelo ordenamento.

Consoante outrora referido, nem todo ato da Administração é ato administrativo: pareceres, declarações e informações, por não produzirem efeitos jurídicos, não poderão ser classificados como atos administrativos propriamente ditos. Além disso, não poderão ser impugnados judicialmente, em razão de seu caráter genérico e abstrato.

Quando se lê “qualquer medida de autoridade administrativa” pode ser vista como pleno exercício do direito de anular ato ilegal deve-se ter em mente apenas o ato administrativo apto à produção de efeitos jurídicos, emitido por autoridade competente.

Por essa razão, na situação narrada pelo impetrante devem ser consideradas como exercício do direito de anular o ato administrativo apenas as

<sup>11</sup> MOTTA, Sylvio. *Para entender a lei, é preciso saber como ela foi escrita*. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2009-jun-12/interpretar-lei-imprescindivel-compreender-ela-foi-escrita>. Acesso em 11.12.2015.

<sup>12</sup> BARROS MONTEIRO, Washington. *Curso de Direito Civil*. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 1972. Pág. 41.

medidas tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça, autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos dos arts. 10, 11 e 12 da Lei n. 10.559/2002, *in verbis*:

**Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Justiça decidir a respeito dos requerimentos fundados nesta Lei.**

**Art. 11.** Todos os processos de anistia política, deferidos ou não, inclusive os que estão arquivados, bem como os respectivos atos informatizados que se encontram em outros Ministérios, ou em outros órgãos da Administração Pública direta ou indireta, serão **transferidos para o Ministério da Justiça**, no prazo de noventa dias contados da publicação desta Lei.

**Art. 12.** Fica criada, **no âmbito do Ministério da Justiça**, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.

Somente a instauração da **Portaria Interministerial n. 134, de 16 de fevereiro de 2011**, emitida pelo Ministro da Justiça em conjunto com o Advogado-Geral da União, que determina a instauração de processo de revisão da condição de anistiado político, importa em exercício regular do direito de anular, isto é, o marco referencial para análise do decurso do prazo de decadência. E, como se pode ver,  **muito além do interregno quinquenal previsto pela Lei n. 9.784/99.**

Nesse sentido, a inteligência do E. STJ, consoante o seguinte aresto:

MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. 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. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

[...]

**3. 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.**

**4. 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.**

**5. As NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido sob exame, haja vista sua natureza de pareceres jurídicos, de caráter facultativo, formulados pelos órgãos consultivos, com trâmites internos, genéricos, os quais não se dirigem, especificamente, a quaisquer dos anistiados sob o pálio da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia.**

**6. 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.

7. No caso, a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassados mais de 9 (nove) anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54. E, mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, como hábil a afastar a decadência, ainda assim esta já se havia consumado.

8. 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".

[...]

(MS 18.606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/04/2013, DJe 28/06/2013) (sem grifos no original)

Sobre o instituto da decadência, o entendimento da Corte

Superior:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ANISTIADO POLÍTICO, EX-INTEGRANTE DA AERONÁUTICA. PORTARIA QUE CONCEDEU ANISTIA POLÍTICA ANULADA PELO MINISTRO DA JUSTIÇA (TERCEIRA FASE), MAIS DE 5 ANOS APÓS A SUA PUBLICAÇÃO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE MÁ-FÉ EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. ORDEM CONCEDIDA.

[...]

**2. 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.

[...]

(MS 20.149/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/09/2015, DJe 07/10/2015)

O prazo decadencial para a Administração advém do corolário dos **princípios da segurança jurídica** e da **boa-fé**, prestigiando a **estabilidade das relações jurídicas** e impedindo que a invalidação possa atingir situações já consolidadas pelo decurso do tempo.

---

**5. Da concessão de anistia, ato do qual decorrem efeitos favoráveis ao destinatário, e a alegação de inconstitucionalidade pela Administração.**

---

Os recorrentes (União Federal e MPF) alegaram violação à Constituição Federal, notadamente ao art. 8º do ADCT, pois a anistia concedida não teria ocorrido por motivação exclusivamente política, conforme exigido pela redação constitucional.

É de conhecimento do mundo jurídico o resultado do julgamento do **MS n. 28.279/DF**, de relatoria da ministra Ellen Gracie, assentando **não se aplicar o prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/99 à hipótese de ato inconstitucional**.

MANDADO DE SEGURANÇA. ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO. INGRESSO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, PARÁGRAFO 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTO-APLICÁVEL. DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE A SITUAÇÕES INCONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA. 1. O art. 236, § 3º, da Constituição Federal é norma auto-aplicável. 2. Nos termos da Constituição Federal, sempre se fez necessária a submissão a concurso público para o devido provimento d e serventias extrajudiciais eventualmente vagas ou para fins de remoção. 3. Rejeição da tese de que somente com a edição da Lei 8.935/1994 teria essa norma constitucional se tornado auto-aplicável. 4. Existência de jurisprudência antiga e pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido da indispensabilidade de concurso público nesses casos (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 126/RO, rel. Min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ 05.6.1992; 363/DF, 552/RJ e 690/GO, rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ 03.5.1996 e 25.8.1995; 417/ES, rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ 05.5.1998; 3.978/SC, rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 29.10.2009). **5. Situações flagrantemente**

**inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal.**

6. Existência de jurisprudência consolidada da Suprema Corte no sentido de que não há direito adquirido à efetivação de substituto no cargo vago de titular de serventia, com base no art. 208 da Constituição pretérita, na redação atribuída pela Emenda Constitucional 22/1983, quando a vacância da serventia se der já na vigência da Constituição de 1988 [...]. 7. Reafirmada a inexistência de direito adquirido de substituto que preencheria os requisitos do art. 208 da Carta pretérita à investidura na titularidade de Cartório, quando a vaga tenha surgido após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta, no seu art. 236, § 3º, exige expressamente a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso na atividade notarial e de registro. 8. Os princípios republicanos da igualdade, da moralidade e da impessoalidade devem nortear a ascensão às funções públicas. 9. Segurança denegada. (MS 28279, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2010, DJe-079 DIVULG 28-04-2011 PUBLIC 29-04-2011)

No entanto, tem-se por imperiosa a renovação do entendimento, uma vez que a anulação do ato ilegal, ainda que inconstitucional, pode tornar-se claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua exercida pela Administração. A permissão de violação de uma gama de outros princípios constitucionais em nome da legalidade macula os ideais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

O transcurso do tempo, a depender do caso concreto, pode sim tornar a situação irreversível. Na hipótese *sub judice* já se passaram mais de treze anos do ato concessivo de anistia, de onde decorreram efeitos favoráveis ao destinatário.

O § 1º do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da Administração Pública federal preleciona que “*no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento*”.

Deste modo, o ato concessivo de anistia encontrava-se plenamente aperfeiçoado, permitindo ao beneficiário a legítima expectativa de estabilização da relação jurídica quando sobreveio, inadvertidamente, decisão da Administração pela anulação da Portaria n. 2340/2003.

**A superveniente alegação de inconstitucionalidade, muito após o decurso do prazo decadencial, afronta as garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, bem como dos princípios da segurança jurídica, da boa fé e da proteção da confiança, importantes alicerces garantidores do Estado Democrático de Direito.**

A boa-fé objetiva do impetrante no recebimento de quantia a título de reparação econômica em razão da condição de anistiado estava repousada

na **legítima confiança** (ou justificada expectativa) de que os valores recebidos eram legais, de modo que tais valores passaram a integrar seu patrimônio jurídico.

Ademais, “a presunção de boa-fé é princípio geral de direito universalmente aceito, sendo milenar a parêmia: a boa-fé se presume; a má-fé se prova”, consoante fundamento da decisão em recurso repetitivo REsp 956.943/PR<sup>13</sup>, julgado em 20/08/2014 (Tema 243 do STJ).

Por essa razão, propõe-se a reflexão acerca do tema a partir do voto do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, quando do julgamento do RMS n. 25.652/PB:

“9. A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre a anulação do ato será a melhor solução; realmente, em face da dinâmica das relações jurídicas e sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular. ainda que tal irregularidade se eleve ao nível de nulidade.

10. O poder da Administração, dest'arte, não é absoluto nessa seara, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal ou nulo claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

11. No caso dos autos, vê-se que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba determinou a exoneração de 12 servidores do quadro efetivo da Assembléia Legislativa do Estado, alegando vício no provimento ocorrido em 1989, há cerca de 20 anos, portanto.

12. O ato que efetivou os recorrentes no serviço público sem o preenchimento da condição de aprovação em concurso público é indubitavelmente ilegal, no entanto, o transcurso de quase vinte anos tornou a situação irreversível, convalidando seus efeitos ex ope temporis; máxime se considerando, como neste caso, que alguns dos nomeados até já se aposentaram (4), tendo sido os atos respectivos, então, aprovados pela Corte de Contas Paraibana.

[...]

**14. Apresso-me em dizer que o vício que contamina as investidas dos recorrentes é o da inconstitucionalidade e, à primeira vista, se poderia afirmar, que esse vício seria absolutamente inconvalidável; ora, o vício de ser inconstitucional é apenas uma forma qualificada de ser hostil à ordem jurídica e a convalidação não vai decorrer da repetição do ato (o que seria juridicamente impossível), mas sim do reconhecimento dos efeitos consolidadores que o tempo acumulou em favor dos recorrentes.**

---

<sup>13</sup> STJ, REsp 956.943/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/08/2014, DJe 01/12/2014

15. Portanto, ao meu sentir, com o devido respeito aos que pensam diversamente, **cumprir a lei nem que o mundo pereça é uma atitude que não tem mais o abono da Ciência Jurídica, neste tempo em que o espírito da justiça se apóia nos direitos fundamentais da pessoa humana, apontando que a razoabilidade é a medida sempre preferível para se mensurar o acerto ou o desacerto de uma solução jurídica**; neste caso, não há notícia nos autos de que os nomeados (ora recorrentes) tenham se valido de ardis ou logros para obterem os seus cargos e, embora essa circunstância não justifique o comportamento administrativo ilegal, não pode ser ignorada no equacionamento da solução da causa”.

(RMS 25.652/PB, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 13/10/2008)

**Por óbvio que os administrados não podem ficar indefinidamente (“ad eternum”) sujeitos ao alvedrio ou à instabilidade advinda da autotutela da Administração Pública, ainda que esta conclua pela inconstitucionalidade do ato impugnado.**

Nessa senda, veja-se o pertinente aresto de jurisprudência deste E. STF:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. 1. Havendo o Tribunal de Contas da União exercido a competência que lhe foi conferida pelo inciso III do art. 71 da Constituição Federal em prazo inferior a cinco anos, não há falar em exercício de contraditório e ampla defesa por parte do interessado. **2. A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade.** Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT). 3. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, a contar da submissão do ato ao TCU, é que se deve convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º). 4. Segurança denegada. (MS 28520, Relator(a): Min. AYRES

15

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá . Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

W:\U\01 - SETOR JURÍDICO\VALMIR\Amicus Curiae PROTOCOLAR\INI\_AmicCuriae\_RE 817338\_Decad\_AnulaAtoInconstit.doc

BRITTO, Segunda Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 30-03-2012 PUBLIC 02-04-2012)

É inteligência desta Suprema Corte que o tempo é uma importante figura jurídica, de maneira que a própria Constituição Federal reconhece que o “*perfazimento de um certo lapso temporal*” é condição para o surgimento de alguns institutos jurídicos. Por conseguinte, o tempo encontra assento constitucional porque lado a lado à razoabilidade.

De igual sorte, não se pode olvidar que a anulação de um ato administrativo deve ser feita mediante a realização de um **processo administrativo prévio**, em que haja respeito ao **contraditório** e a **ampla defesa** sempre que puder interferir na esfera individual dos particulares.

Por essa razão, embora se reconheça o poder-dever da Administração em anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, porquanto sua atuação está condicionada ao princípio da legalidade, o certo é que essa prerrogativa precisa ser compatibilizada com outros princípios próprios do Estado Democrático de Direito, assegurando direitos e liberdades fundamentais.

---

## 6. Da afronta às garantias e aos princípios constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

---

Em nome de uma (dita) violação à Constituição Federal, os recorrentes pretendem afrontar, diretamente, outros tantos princípios constitucionais vigentes no caso concreto.

Tal conduta, de “*cumprir a lei nem que o mundo pereça*” (legalidade *versus* segurança) como dito pelo ministro Napoleão Filho, enseja mais malefícios jurídicos do que preservação da ordem constitucional, pois vai de encontro ao próprio Estado Democrático de Direito (CF/88, art. 1º)

Na lição de Daniel Sarmento<sup>14</sup>, “*apesar da relevância ímpar que desempenham nas ordens jurídicas democráticas, os direitos fundamentais não são absolutos. A necessidade de proteção de outros bens jurídicos diversos, também revestidos de envergadura constitucional, pode justificar restrições aos direitos fundamentais*”. Em caso de tensão entre eles, cabe o sopesamento de um sobre o outro para que se decida daquele mais adequado.

Por essa razão, ainda que de fato seja verificada a inconstitucionalidade do ato impugnado, deve-se ter presente que outros princípios de igual relevância, a depender da decisão a ser proferida, poderão ser lesados, gerando irreversíveis prejuízos à parte e ao ordenamento.

---

<sup>14</sup> SARMENTO, Daniel. GALDINO, Flávio. *Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Pág. 293.



**a) Da ofensa ao direito adquirido.**

---

Direito adquirido é aquele que, obtido em condições legais, passa a integrar o patrimônio de seu titular com a imodificabilidade que lhe assegura a Constituição. É direito inatacável tanto pela Lei quanto pela Justiça ou pela Administração. Nesse mote, Kivia Cunha Pereira Pinto Oliveira, citando Nelson Nery Costa e Geraldo Magela Alves, ensina<sup>15</sup>:

“O direito adquirido implica em dizer que alguém pode exercer um direito contra o outro, sem que o Poder legiferante estatal possa a ele criar obstáculos. O Poder Público pode criar ou revogar leis, mas está impedido de embaraçar o cidadão no exercício de lei que o beneficie. O direito adquirido é aquele em que o direito subjetivo está concretamente determinado. Aquele que, quando houver a publicação de uma nova lei, já tinha adquirido um direito de acordo com a legislação então vigente, não pode ser privado dele por força de nova lei, mesmo que ainda não estivesse na posse do mesmo ou do seu objeto.”

É notória a preocupação da maioria dos Estados contemporâneos com o direito adquirido, elevado ao patamar das garantias constitucionais. O legislador constituinte e ordinário pátrio não descuidou de tão importante instituto jurídico, assegurando-o no art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. No âmbito legislativo ordinário, o direito adquirido encontra proteção no § 2º do artigo 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Aqui, duas ordens de considerações devem ser feitas: 1ª) houve direito adquirido à vantagem; e 2ª) esse direito possui expressão pecuniária, com critérios de cálculo predeterminados (art. 6º da Lei n. 10.559/2002).

O impetrante, ao obter da Administração o benefício previsto pelo art. 8º do ADCT e pela Lei n. 10.559/2002, adquiriu o direito à anistia e à concessão de reparação econômica, de caráter indenizatório.

Esse benefício não pode ser modificado por tratamento jurídico posterior, ainda mais quando verificado apenas longo tempo após o transcurso do prazo legal decadencial. Trata-se da consequência direta do direito adquirido, pois está presente quando seu titular reúne todas as condições necessárias ao exercício do mesmo.

Ademais, a decisão pela concessão da anistia ao impetrante foi objeto de uma comissão especialmente constituída para esses fins. Compete à Comissão de Anistia examinar os requerimentos, realizar diligências, requerer informações e documentos, ouvir testemunhas e emitir pareceres técnicos com o objetivo de instruir processos e requerimentos, bem como arbitrar o valor das indenizações (art. 12, *caput* e § 3º da Lei n. 10.559/2002).

Portanto, o primeiro momento de análise de legalidade deveria ter ocorrido quando da verificação de subsunção do caso concreto às

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. *O Direito Adquirido e o Princípio da Segurança Jurídica*, RDA, v.233, p.215.

exigências da legislação de regência pela Comissão de Anistia e, posteriormente, pelo Ministro da Justiça. Superado tal momento, a Administração conta com o prazo decadencial previsto pela Lei n. 9.487/99 para anular seus atos, quando eivados de vício de legalidade, ou revogá-los, em razão de conveniência ou oportunidade. E, note-se, que a redação do art. 53 da Lei n. 9.487/99 põe a salvo o direito adquirido.

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**.

Desta forma, não podem os impetrados, agora, após escoado o prazo legal, criar óbices ao gozo do direito do impetrante. Ao mesmo tempo em que limita a discricionariedade administrativa, o **princípio da razoabilidade** determina a imperiosa **coerência** do sistema.

## **b) Da lesão ao ato jurídico perfeito.**

---

Além de constituir nítida violação ao direito adquirido, a pretensão dos recorrentes causará lesão ao princípio que veda a desconstituição do ato jurídico perfeito, entendido como aquele definitivamente realizado e apto a produzir conseqüências jurídicas, sob dada incidência normativa legitimadora.

É esse o conteúdo do dispositivo constitucional já referido no tópico anterior, o qual também protege a figura do ato jurídico perfeito, no que é ratificado pelo § 1º do artigo 6º da LINDB.

Nessa exata situação se enquadra o impetrante. Segundo o entendimento da Comissão de Anistia, ratificado pelo Ministro da Justiça, todos os requisitos legais, necessários e suficientes, tornaram-se efetivos, restando perfeito e acabado o ato concessivo da anistia em caráter permanente.

Desta forma, o substrato jurídico-normativo vigente ao tempo do reconhecimento do direito do ora impetrante se realizou e conferiu plena eficácia ao ato em si, graduando-o ao nível elencado no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal.

Na lição de Pinto Ferreira<sup>16</sup>:

“(…) Se o ato se completou, na vigência de determinada lei, nenhuma lei posterior pode incidir sobre ele, tirando-o do mundo jurídico, porque ‘perfeição’, aqui, é sinônimo de “conclusão”. Desse modo, ‘todo ato lícito, editado pelo particular ou pelo Estado, em matéria civil, administrativa, comercial, tributária, trabalhista, e que tenha por fim imediato a aquisição, o resguardo, a transferência, a modificação ou a extinção de direitos’, desde que *perfeito*, entra para o mundo jurídico, na qualidade de “ato jurídico perfeito”, ficando fora da incidência da lei nova, que não pode retirá-lo, nem alterá-lo, nem suprimi-lo.”

---

<sup>16</sup> PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 460.

De tal modo, os direitos decorrentes do ato jurídico que se aperfeiçoou, em virtude do que dispunha a legislação então aplicável, incorporaram-se definitivamente ao patrimônio individual daquele que atendeu a seus pressupostos.

**c) Da segurança jurídica como princípio constitucional.**

---

Evidente a impossibilidade de perpetuação do direito de revisão dos atos administrativos, sob pena de violação da segurança jurídica.

No ordenamento jurídico pátrio, o princípio da segurança jurídica pode ser considerado como integrante da gama dos direitos e garantias fundamentais, notadamente no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, o qual determina que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

Assim sendo, pode-se afirmar que embora a segurança jurídica não se encontre expressamente na Constituição, é sim um princípio constitucional, disciplinado dentre os direitos e garantias fundamentais.

O princípio da segurança jurídica coíbe toda a forma de arbítrio estatal, de maneira que as condutas estatais possam ser previsíveis e suas consequências claramente identificáveis. **A noção fundamental de segurança jurídica associa-se à ideia de previsibilidade, regularidade e estabilidade das relações jurídicas.**

Ainda, o princípio da segurança jurídica apresenta duas dimensões: (a) objetiva, representada pela irretroatividade das normas e a proteção dos atos constituídos ante as alterações supervenientes da legislação; **(b) subjetiva, representada pelo princípio da proteção da confiança, segundo o qual a estabilidade das relações jurídicas está ligada à preservação das expectativas legítimas em relação à legitimidade dos atos emanados da Administração**<sup>17</sup>. E, sob viés subjetivo, que o recurso extraordinário em discussão não encontra amparo.

A conjugação dos princípios da legalidade e da segurança jurídica garante ao administrado que o Poder Público não cometerá arbitrariedades, bem como que todos os atos praticados serão voltados à proteção e à tutela dos direitos e garantias individuais.

Nesse contexto, o art. 54 da Lei n. 9.784/99 tem por finalidade, justamente, a estabilidade e a previsibilidade dos atos administrativos, **não permitindo a perpetuação de uma prerrogativa anulatória da Administração sem qualquer limite temporal.**

---

<sup>17</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. *Princípio da Segurança Jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (Lei n° 9.784/99)*. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-almiro%20do%20couto%20e%20silva.pdf>. Acesso dia 15.12.2015.

O indivíduo, quando da concessão de sua anistia, depositou a legítima expectativa na legalidade dos efeitos desse ato. A condescendência com a demora no controle efetivo de legalidade, por autoridade competente, gera insegurança e ofende a Constituição Federal.

O professor Almiro do Couto e Silva afirma:

“14. Contudo, a prática demonstrou que a lei inconstitucional, antes de declarada sua inconciliabilidade com a Constituição, produz efeitos, se não no mundo jurídico, pelo menos no mundo dos fatos, gerando legítimas expectativas nas pessoas, em virtude, sobretudo, da presunção de constitucionalidade de que as leis se revestem.”

Outros fundamentos constitucionais relacionados à segurança jurídica para a aplicação do prazo decadencial estão no art. 5º, inc. LXXVIII, que após a Emenda Constitucional n. 45/2004, assegura “a todos, no âmbito judicial e administrativo, (...) a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, bem como no *caput* do art. 37, ao prever o dever de busca pela **eficiência**.

A Administração Pública deve empregar meios adequados, em prazo razoável, para atingir os resultados necessários à satisfação dos interesses da coletividade. Não se pode permitir que o controle de constitucionalidade venha a colidir, de forma atabalhoada, com os outros princípios de igual importância e relevância, como é o da segurança jurídica.

#### **d) Da proteção da confiança.**

---

É inerente ao Estado Democrático de Direito a diminuição do grau de incerteza, de forma que se pode esperar uma conduta previsível do Estado em razão da necessidade de estabilidade do sistema jurídico.

Essa confiança é legítima, não só por decorrer do princípio da segurança jurídica, mas, também, em razão do princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública o dever de agir segundo um padrão normativo preestabelecido.

Assim, a proteção à confiança é um princípio fundamental do Direito Administrativo e, ao lado da boa-fé, “estatui o poder-dever de o administrador público zelar pela estabilidade decorrente de uma relação timbrada por uma autêntica fidúcia mútua, no plano institucional<sup>18</sup>”.

Eis o entendimento deste E. STF:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI

---

<sup>18</sup> FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Pág. 60.

COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS ASSEGURADOS A SERVIDORES NÃO-TITULARES DE CARGO EFETIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, §13, E 149, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, DECLARANDO-SE INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES “COMPULSORIAMENTE” e “DEFINIDOS NO ART. 79”. INEXISTÊNCIA DE “PERDA DE OBJETO” PELA REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DE CONTROLE. PRETENSÃO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS. PROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARCIALMENTE. [...] 2. A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à **acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima**, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27). Precedentes do STF: ADI nº 2.240; ADI nº 2.501; ADI nº 2.904; ADI nº 2.907; ADI nº 3.022; ADI nº 3.315; ADI nº 3.316; ADI nº 3.430; ADI nº 3.458; ADI nº 3.489; ADI nº 3.660; ADI nº 3.682; ADI nº 3.689; ADI nº 3.819; ADI nº 4.001; ADI nº 4.009; ADI nº 4.029. [...] (ADI 3106 ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 12-08-2015 PUBLIC 13-08-2015)

De mesma inteligência, a Procuradoria Geral da República, por meio de seu Subprocurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, quando da emissão de parecer no julgamento do RE n. 636.553 RG/RS<sup>19</sup>, de seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. APOSENTADORIA. APRECIÇÃO DE LEGALIDADE E REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ATO ADMINISTRATIVO COMPOSTO. ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99: APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA DECADÊNCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DO ATO CONCESSIVO. EFEITO ATÍPICO PRELIMINAR OU PRODRÔMICO DO ATO DE APOSENTADORIA QUE IMPÕE A MANUTENÇÃO DOS SEUS EFEITOS QUANDO PRESENTES A BOA-FÉ, O LONGO TRANSCURSO DE TEMPO E A CONFIANÇA DO CIDADÃO NOS ATOS DO PODER PÚBLICO COMO PROJEÇÃO ÉTICOJURÍDICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECURSO DE MAIS DE CINCO ANOS DESDE O ATO CONCESSIVO: GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. A aposentadoria, ainda que sujeita a registro pelo TCU, não

<sup>19</sup> STF, RE 636553 RG, Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/06/2011, processo eletrônico DJe-050 DIVULG 08-03-2012 PUBLIC 09-03-2012 republicação DJe-123 DIVULG 22-06-2012 PUBLIC 25-06-2012.

constitui ato administrativo complexo. É que o conceito de ato administrativo complexo pressupõe a conjugação de vontades de órgãos diversos para a produção de um ato único ou de uma única finalidade administrativa. O TCU apenas aprecia a legalidade do ato concessivo (CF, art. 71, III). A vontade do TCU não integra o ato concessivo, que se consuma na esfera administrativa, não se conformando, portanto, à concepção unitária de ato complexo.

2. O controle de legalidade exercido pelo TCU sobre os atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, se dá sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente, razão pela qual a aposentadoria se qualifica como ato administrativo composto e não complexo. Por se tratar de controle de legalidade a posteriori de ato administrativo acabado, não há que se falar em inoperância dos efeitos da decadência. Aplicação do prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos de contas que tenham por objeto a apreciação de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, a contar da data da publicação do ato de concessão inicial. Doutrina e precedentes.

**3. O efeito atípico preliminar ou prodrômico impõe a manutenção dos efeitos do ato de concessão inicial da aposentadoria, reforma e pensão, quando presentes a boa-fé do beneficiário e o longo decurso de tempo entre o ato concessivo e a decisão da Corte de Contas, a evidenciar a confiança dos cidadãos nos atos do Poder Público como projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica.**

**4. A proteção da confiança, enquanto um valor constitucional de ordem ético-jurídica e enquanto projeção subjetiva do princípio da segurança jurídica, desautoriza a Administração Pública a exercer o seu imperium de desconstituir ou anular as situações administrativas desconformes com o postulado da legalidade administrativa, quando revestidas de aparência de legalidade, de boa-fé e consolidadas no tempo por inércia do próprio ente público que as originou ou lhes deu causa. Doutrina e precedentes.**

[...]

A proteção da confiança garante o cidadão contra decisões substanciais inesperadas, impondo ao Estado o dever de convalidar atos administrativos que possuam vícios de legalidade, especialmente após o decurso de largo lapso temporal, bem como quando os destinatários estão investidos de boa-fé, como no caso em apreço.

**Assim, diante de todo o acima exposto, partindo da premissa que apenas o ato administrativo emitido por autoridade competente é apto a obstar o decurso do prazo decadencial, não há como negar a decadência do direito da Administração em rever o ato concessivo de anistia do impetrante, ora recorrido, ainda que eivado de inconstitucionalidade, pois efetivamente transcorrido lapso temporal de cinco anos previstos pelo art. 54 da Lei n. 9.784/99.**

Ainda, negar a existência de decadência, permitindo à Administração Pública a anulação do ato administrativo, ainda que inconstitucional, é

ferir o Estado Democrático de Direito através da violação às garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, bem como dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção à confiança.

**II - DOS PEDIDOS**

**Diante do exposto, requerem as postulantes a admissão no feito na condição de *amicus curiae***, em face da relevância da matéria que se discute e da evidente representatividade que possuem.

**Pugnam**, ainda, pela apreciação e acolhimento das razões de mérito ora trazidas.

Por fim, requer a publicação das intimações em nome do advogado **JOSÉ LUIS WAGNER**, inscrito na OAB/RS n. 18.097 e OAB/DF n. 17.183, com escritório profissional em Brasília, Distrito Federal, no SBS, Quadra 1, Bloco k, Ed. Seguradoras, Salas 908/913, CEP: 70.093-900.

Nesses termos,  
Pede deferimento.

Brasília, DF, 28 de março de 2016.

*José Luis Wagner*  
**OAB/DF 17.183**

*Valmir Floriano Vieira de Andrade*  
**OAB/DF 26.778**