



GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 134, de 15 de fevereiro de 2011

NOTA N.º /2011/GTI

PROCESSO: 08802 /2011-91

INTERESSADO:

ASSUNTO: Análise da necessidade de abertura de processo de anulação da anistia política.

Ementa:

I – Análise da necessidade de abertura de processo de anulação da anistia concedida aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira – FAB, afastados com fundamento na Portaria n. 1.104- GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, em razão de suposta desconformidade com o posicionamento da Advocacia-Geral da União.

II – Competência do Grupo de Trabalho instituído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, para proceder referida análise, devendo ser submetida à apreciação do Ministro da Justiça.

III - Necessidade de abertura de processo de anulação do ato de anistia concedido, eis que em desconformidade com a NOTA AGU/CGU/ASNG Nº 01/2011 da Advocacia Geral da União.

I – RELATÓRIO

Trata-se de reexame das anistias concedidas aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira – FAB, afastados com fundamento na Portaria n. 1.104- GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica (NOTA N. AGU/JD-10/003, NOTA N. AGU/JD – 1/2006, NOTA DECOR/CGU/AGU N. 279/2009 E PARECER 106/2010/DECOR/CGU/AGU), submetido a este Grupo de Trabalho instituído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 134, de 15 de fevereiro de 2011.

2. A PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão para promover todo e qualquer ato relacionado à execução desta Portaria. De acordo com o art. 1º, incumbe ao Grupo de Trabalho em questão “instaurar procedimento de revisão das portarias em que foi reconhecida a condição de anistiado político e concedidas as conseqüentes reparações econômicas, em favor das pessoas relacionadas no Anexo desta portaria, consoante os respectivos requerimentos de anistia fundados em afastamentos motivados pela Portaria n.º 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira”.

3. O procedimento de revisão das anistias será efetuado pela averiguação individual dos casos inicialmente a partir de um critério geográfico que reflita um contexto político empiricamente relevante e posteriormente um conjunto de critérios formulados pelo Grupo de Trabalho que

qualifiquem presunção de que o interessado fora atingido por motivos políticos, a teor do art. 4º da Portaria Interministerial.

4. As revisões serão pautadas com base em interpretação sistemática das legislações aplicáveis a *quaestio juris*, que culminou com a NOTA AGU/CGU/ASNG Nº 01/2011 da Advocacia Geral da União.

5. Com efeito, o Advogado-Geral da União, na qualidade de dirigente máximo da instituição, tem competência para “fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal” e “unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal” (incisos X, e XI, do art. 4º da LC n.º 73/93) em última instância.

6. Por fim, além desses argumentos, cumpre ressaltar que a questão jurídica tem desdobramentos políticos e gerenciais que extravasam a questão meramente jurídica, razão pela qual deve ser considerada a situação fática que a envolve.

II – DOS POSICIONAMENTOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SOBRE O TEMA.

7. A *quaestio juris* foi apreciada pela Consultoria-Geral da União inicialmente pela NOTA PRELIMINAR N. AGU/JD-3/2003, devidamente aprovada pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União a qual foi posteriormente renomeada sob o argumento de tratar-se de entendimento definitivo, ao contrário de impressões preliminares, passando a ser denominada NOTA N. AGU/JD-10/2003.

8. A partir deste pronunciamento da AGU, a Comissão de Anistia passou a negar os pedidos de anistia pautados na Portaria n. 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, cujos interessados tenham ingressado na Aeronáutica em período posterior a sua edição, bem como instaurou processo de revisão daqueles que tinham anistias concedidas nestes termos.

9. Referida aplicação do entendimento por parte da Comissão de Anistia decorre de interpretação conferida a NOTA N. AGU/JD-10/2003, em especial, os seguintes parágrafos:

11. Assim, da análise do Boletim em questão, ao se pode excluir a possibilidade de que, no momento do engajamento ou dos reengajamentos dos Cabos cujos nomes constavam do relatório do Inquérito Policial Militar referido, possam ter sido praticados atos de exceção de natureza política.

12. De qualquer sorte, somente após a análise de cada caso concreto, observadas suas peculiaridades, é que a Comissão de Anistia pode se manifestar com segurança.

(...)

14. Além disso, ainda que a aplicação da Portaria pudesse dar ensejo a algum tipo de discriminação, tendente a violar direitos das Praças que já haviam ingressado no serviço ativo da Força Aérea Brasileira ao tempo de sua edição, jamais poderia fazê-lo em relação aquelas que ingressaram após a sua edição.

15. Ocorre que as Praças que ingressaram na Força Aérea após a edição da Portaria n. 1.104-GMS, a ela se submetem originariamente, de forma genérica e impessoal. A Portaria, em relação a esses praças, é ato administrativo pré-existente destinado a regular a permanência no serviço militar. Não ha como considerá-lo ato de exceção nessa hipótese.

20

10. E conclui:

Nada impede, portanto, que os casos analisados à luz da Súmula Administrativa n. 2002.07.2003, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, sejam submetidos a exame complementar visando a apuração da ocorrência de eventual ato de exceção, sendo certo que a Portaria n. 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, por si só, não configura ato da espécie, especialmente em relação aqueles que ingressaram no serviço ativo da Força Aérea Brasileira após sua edição.

11. Após a referida manifestação da AGU, o Ministro da Justiça editou a Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, e determinou a instauração de centenas de processos de anulação das portarias em que foram reconhecidas a condição de anistiados políticos e concedidas as conseqüentes reparações econômicas em favor dos cabos da Força Aérea Brasileira que ingressaram na força em data posterior a 12 de outubro de 1964 e foram licenciados com fundamento na Portaria n. 1104 de 1964.

12. Em relação aos ex-cabos que ingressaram na força em data anterior a 12 de outubro de 1964, entendeu a Comissão de Anistia que eles têm direito à anistia política, independentemente das circunstâncias do caso concreto. Nesse sentido, todo e qualquer ato de licenciamento com fundamento na referida portaria, decorrente da mera conclusão de tempo de serviço, é considerado automaticamente um ato de exceção, com motivação exclusivamente política, e enseja anistia política.

13. Em resposta, a Consultoria-Geral da União elaborou a Nota nº AGU/JD/1-2006. Importa destacar alguns trechos da referida nota:

13. A NOTA Nº AGU/JD-10/2003, citada e transcrita, já apontava a necessidade de os requerimentos de declaração de anistia política serem analisados, um a um, para a aferição das circunstâncias que teriam dado ensejo ao licenciamento dos ex-cabos da Força Aérea Brasileira.

(...)

16. De fato, ao contrário do que propunha a Comissão de Anistia, a Portaria n] 1.104-GMS, do Ministro da Aeronáutica, a exemplo de diversas outras portarias normativas, tem caráter genérico e impessoal, não havendo razão para ser considerada ato de exceção de natureza política.

(...)

24. Assim, não se poderia dizer, sem maiores justificativas, que qualquer ato de licenciamento com fundamento em Portaria que estabelece prazos de permanência das praças na Força Aérea Brasileira, se atingisse quem já estava no serviço ativo quando de sua edição, configuraria, de pronto, ato de exceção de natureza exclusivamente política.

(...)

27. Certo é, no entanto, que essa circunstância do ingresso nos quadros da Força Aérea Brasileira ser anterior ou posterior à Portaria nº 1.104-GMS não pode ser tomada como parâmetro para o fim de classificar-se o ato de licenciamento como ato de exceção de natureza exclusivamente política, ou não.

(...)

42. Essa recomendação de cautela se justifica à medida que, no caso presente, com base em equivocada leitura da NOTA Nº AGU/JD-10/2003, já referida e transcrita, o Ministério da Justiça entendeu que a Portaria nº 1.104-GMS, do Ministro da Aeronáutica, seria considerada ato de exceção de natureza exclusivamente política em relação aos militares que ingressaram

(4)

na Força Aérea Brasileira antes de sua edição, não o sendo em relação aos que ingressaram na Força após a sua edição. Simples assim.

43. Ocorre que o marco temporal, consistente na data de ingresso na Força Aérea Brasileira, isoladamente considerado, não é elemento suficiente para a caracterização de ato de exceção de natureza exclusivamente política, conforme já explicitado.

(...)

46. Apenas para lembrar, a NOTA Nº AGU/JD-10/2003, em nenhum momento, considerou a Portaria em questão como sendo ato de exceção, seja de natureza exclusivamente política, seja de qualquer outra natureza. Até porque ela própria não configura exceção à regra. Ao contrário, estabelece a regra geral, ela mesma.

(...)

84. Não há que se considerar adequada qualquer análise que tenha por base de referência um único e exclusivo elemento, qual seja, a data de ingresso na Força Aérea Brasileira.

85. Nessa perspectiva, parece adequada, legítima e justa a reavaliação dos pedidos já analisados com base apenas nessa data de ingresso nos quadros da Força Aérea Brasileira, a fim de que se evitem equívocos e injustiças. Sobretudo nos casos em que a alternativa à reavaliação é a manutenção de decisões administrativas carentes de fundamentação, praticadas com base em análises superficiais, que, por isso mesmo, geram inconformidade e acabam por sobrecarregar o Poder Judiciário com um sem número de processos relativos a casos que deveriam ter sido bem decididos na esfera administrativa.

(...)

87. Além disso, os atos administrativos praticados sem obrigatória observância aos princípios da legalidade e da moralidade implicam violação dos deveres do agente público e sujeitam os seus responsáveis a penalidades previstas na Lei nº 8.112 e na Lei de Improbidade Administrativa.

14. Mesmo após a emissão da referida nota, a Comissão de Anistia não efetivou a revisão das anistias concedidas aos ex-cabos que ingressaram na força em data anterior a 12 de outubro de 1964, por entender que tal revisão estaria sujeita à decisão prévia do Ministro da Justiça.

15. Diante desse contexto, o Ministério da Defesa provocou a AGU e solicitou que a Nota nº AGU/JD/1-2006 fosse submetida ao Presidente da República para aprovação, de maneira adquirir caráter vinculante e obrigar, também, a Comissão de Anistia.

16. Em resposta, a AGU elaborou a NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 296/2009-PGO, de 01 de dezembro de 2009. Veja-se trecho importante da nota:

19. Com base nas considerações ora apresentadas, merece realce a estrita observância das orientações veiculadas na Nota AGU/JD 01/2006 por parte dos precípuos destinatários do assessoramento jurídico anteriormente prestado pela Consultoria-Geral da União. Neste contexto, reforça-se que o Ministro de Estado da Justiça, no exercício revisional das concessões de anistia política será assessorado por unidade consultiva desta Advocacia junto à referida Pasta Ministerial, a qual se encontra atrelada aos entendimentos aprovados pelo Advogado-Geral da União. Neste aspecto, entende-se que a submissão da Nota AGU/JD n. 01/2006 ao Presidente da República não se revelaria como instrumento imprescindível para o alcance dos efeitos almejados pelo órgão consulente, fundamentalmente, a celeridade na apreciação das revisões dos atos de concessão de anistia política, a ser realizada pelo Ministro de Estado da Justiça.

17. Considerando que a orientação sobre a qual pairava dúvida era proveniente da Consultoria-Geral da União, esta Consultoria Jurídica, por cautela, sugeriu que o questionamento fosse levado à apreciação daquele órgão de direção consultivo da Advocacia-Geral da União, por meio da COTA N.º 01/2010/GAB/CONJUR/MJ.

18. A Consultoria-Geral da União, por meio do Parecer n.º 106/2010/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União n.º 2.248/2010, ao analisar a questão manifestou-se no seguinte sentido:

11. Fica claro, portanto que o entendimento vigente no âmbito desta AGU é no sentido de que os pareceres jurídicos de suas unidades consultivas deve, para os fins de obstar a decadência, ser considerados como “exercício do direito de anular”, conforme previsto no art. 54, §2º da lei n.º 9.784/99. Importante salientar que tal entendimento encontra arrimo em julgado do Superior Tribunal de Justiça, proferido nos autos do MS n.º 13304/DF, oportunidade na qual ficou decidido, expressamente, que opinativo da CONJUR/MJ seria dotado dos efeitos obstativos em questão, conforme se extrai das palavras do Ministro relator:

(...)

17. A NOTA AGU/JD/1-2006, portanto, encontra-se dotada de todas as características reclamadas no PARECER N.º 004/2009/GT-Transposição/CGU/AGU, que deliberadamente optou por dar interpretação restritiva à posição adotado no âmbito desta AGU por meio do parecer GQ 203 no que diz respeito às características do parecer jurídico necessárias e suficientes para seu enquadramento como forma de obstar a decadência do direito da Administração Pública de anular os atos eivados de nulidade. Fica claro, assim, que referido opinativo deve ser considerado como “exercício do direito de anular o ato administrativo”, nos termos do art. 54, §2º, da Lei 9.784/99.

18. No que diz respeito ao segundo ponto submetido à análise desta Consultoria-Geral da União, insta salientar que esta AGU já se posicionou sobre a possibilidade, em tese, de revisão das anistias concedidas aos ex-cabos da FAB quando de sua manifestação na ADPF 158, por meio da qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados da União questionou, entre outros, a portaria n.º 594, de 12 de fevereiro de 2004, do Ministro da Justiça, que determinou a instauração de procedimentos de anulação de atos em que reconhecida a condição de anistiados políticos dos ex-cabos incorporados à FAB após a edição da famigerada Portaria 1.104-GM3, veja-se:

(...)

19. Nestes termos, dica claro que o posicionamento firmado nesta AGU, com base, inclusive, em jurisprudência do STJ, é no sentido da possibilidade de revisão dos atos concessivos de anistia eventualmente eivados de nulidade. Com efeito, em se tratando de correção de ilegalidades, não há espaço para aplicação da norma constante do mencionado art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n.º 9.784/99, uma vez que, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, a Administração Pública tem o dever de anular seus atos ilegais.

20. Ante o exposto, no que diz respeito aos pontos abordados no presente parecer, entendo possível, em tese, a revisão dos atos de concessão de anistia decorrentes de decisão genérica baseada na Súmula Administrativa n.º 2002.07.0003, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, tendo em vista que a) a NOTA AGU/JD/1-2006, nos termos do art. 54, §2º, da Lei n.º 9.784/99, deve ser considerada como “exercício do direito de anular”, obstando, portanto a decadência do direito de revisão e b) a Administração Pública tem o dever de anular seus atos ilegais, não sendo aplicável a espécie o inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º da lei n.º 9.784/99.

19. Por meio do DESPACHO N.º 155/2010/STF/CGU/AGU, do Diretor do DECOR, restou consignado que:

05. Portanto, é dever da Administração anular os atos concessivos de anistia que estejam maculados de vícios de nulidade, ou seja, aqueles que tiveram como único fundamento a Portaria n.º 1.104- GM3, sem a análise de cada caso concreto.

06. Assim sendo, a mencionada Comissão de Anistia deve aplicar corretamente as manifestações já conhecidas da Advocacia-Geral da União, em especial a NOTA AGU/JD/1-2006, evitando a prática de atos ilegais e a devida anulação daqueles já perpetrados.

07. Pelo exposto, diante da gravidade do caso ora em análise, é necessário o encaminhamento dos autos à Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, para ciência desse novo pronunciamento da Advocacia-Geral da União e adoção das providências cabíveis, bem como o envio de sua cópia a Consultoria Jurídica do citado Ministério para conhecimento.

20. Por fim, a Advocacia Geral da União exarou a NOTA AGU/CGU/ASNG Nº 01/2011, em 15 de fevereiro de 2011, aprovada pelo Advogado Geral da União Substituto, que recomendou a criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Ministério da Justiça com a finalidade de proceder à revisão das referidas anistias nos seguintes termos:

25. São estas, Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, as considerações que o momento enseja, e que submeto ao altíssimo crivo de Vossa Excelência, com sugestão de pronta comunicação ao Ministério da Justiça ao ministério da Defesa, no sentido de que seja baixada portaria, pelo Senhor Ministro da Justiça, **criando grupo de trabalho para reexame das anistias concedidas, com competências para avaliação do problema**, respeitando-se a competência da AGU, no que toca, especialmente, à representação judicial e extrajudicial da União, nas questões que provavelmente possam surgir.

21. Considerando o conjunto das manifestações da Advocacia-Geral da União, e em decorrência de deliberações tomadas nas reuniões que se seguiram à instauração do presente Grupo de Trabalho, concluiu-se que o principal critério a ser adotado para a revisão das aludidas anistias deve ser o da comprovação individualizada de que o interessado tenha sido atingido por ato excepcional, praticado por motivação exclusivamente política, conforme dispõe o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

22. Em face dessas ponderações, incumbe ao Grupo de Trabalho o exame do caso concreto.

III - DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

- 23. O requerente apresentou à Comissão de Anistia o pedido de declaração de anistiado político (fl. 02/06).
- 24. Juntou aos autos documentos de identidade (fl.07), folha de alterações do Ministério da Aeronáutica (fls. 17/21, 90/95) e outros.
- 25. Da análise dos documentos juntados, verifica-se que o interessado foi incorporado à Aeronáutica em 03/02/1964 (fl. 7-V), promovido a Cabo em 15/03/1966 (fl. 18), e excluído em 31/01/72 (7-V), por conclusão do tempo de serviço (fl. 21).
- 26. No pedido apresentado perante o Ministro de Estado da Justiça (fl. 01/06), o autor, ora falecido, requeria fosse concedida reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, na forma do inciso II do art. 1º do Capítulo II da Medida Provisória nº 2151/2001, com amparo nos arts. 6º e 7º da Seção II de seu Capítulo III. Ademais, pugna pela concessão dos benefícios constantes do art. 14 do Capítulo V, a saber, plano de seguro, assistência médico-hospitalar e financiamento habitacional.
- 27. Em 24 de junho de 2004, os Conselheiros da Terceira Câmara da Comissão de Anistia, por unanimidade opinaram pelo deferimento do requerimento de anistia formulado por ele (fl. 22), nos seguintes termos:

A Câmara, por unanimidade, opinou pelo deferimento do Requerimento de Anistia formulado por Afonso Henrique Fernandes, reconhecendo o direito à declaração de anistiado político e reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, assegurando-lhe as promoções à graduação de Segundo-Sargento, com os proventos de Primeiro-Sargento e as demais vantagens pertinentes à carreira militar, conforme voto condutor proferido pelo Relator no Requerimento de anistia nº 2002.01.06256, em que é Requerente Joacy de Souza, por se tratar de caso com moldura fática idêntica.
- 28. Em observância ao voto proferido, depreende-se que não foram analisados fatos que evidenciem e comprovem a motivação política, como ato de exceção ensejador do desligamento do requerente dos quadros da Força Aérea Brasileira. Dessa forma, não há comprovação suficiente da existência de motivação política que justificasse o deferimento do pleito de anistiado político.
- 29. É de se destacar, ainda, que, através do OFÍCIO nº 654/2011/COREG-NA, a Srª Coordenadora-Geral da Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal informou a inexistência de informações acerca do interessado nos acervos do regime militar.
- 30. Assim, uma análise detida dos autos permite verificar que a anistia concedida está em desacordo com o entendimento pacificado na Nota AGU/CGU/ASNG Nº 01/2011 da Advocacia Geral da União, razão pela qual imperioso o seu reexame.
- 31. Diante da informação que o processo está em fase avançada de execução, imprescindível que se oficie à Procuradoria-Geral da União, informando da abertura do processo de anulação da referida

[Handwritten signature]

8

anistia, para as providências cabíveis junto ao Poder Judiciário, a teor do art. 9º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

IV - CONCLUSÃO

32. Com esses argumentos, o Grupo de Trabalho, instituído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, recomenda a instauração de processo individualizado de anulação, observando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa constitucionalmente consagrados no art. 5º, inciso LV; o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; o procedimento estabelecido no Regimento Interno do GTI, aprovado na sessão plenária de 06 de julho de 2011, bem como os demais preceitos legais e constitucionais aplicáveis ao caso.

33. É de se destacar, ademais, que a CONJUR/MD apontou, no PARECER Nº 148/CONJUR/MD-2009, de fls. 50/88, diversas irregularidades formais no que tange à concessão da anistia em comento. Entretanto, como a análise de tais questões não se insere no âmbito das atribuições conferidas a esse GTI, sugere-se a remessa de cópia integral do presente processo administrativo à Comissão de Anistia, para que adote as providências que entender cabíveis.

34. Ao Presidente do GTI para que adote as providências necessárias ao encaminhamento dos autos ao Ministro da Justiça.

Brasília, 11 de julho de 2011.



ISABELA ROSSI CORTES FERRARI
RELATORA

DESPACHO DO PRESIDENTE DO GTI N.º /2011.

De acordo.

Ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça, propondo-se a abertura do processo individualizado de anulação nos termos do art. 5º da Portaria Interministerial nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, determinando-se a intimação do interessado para apresentar, no prazo de 10 (dez) dias, os argumentos fáticos e jurídicos que entenda necessários.

9

L. A.
A.

Brasília, de de 2011.



Alessandro de Oliveira Soares
Presidente do Grupo de Trabalho Interministerial
Assessor Especial do Ministro de Estado da Justiça