



Número: **1018101-92.2017.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **11/12/2017**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Anistia Política, Anistia Administrativa, Anistia Política**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
UNIÃO FEDERAL (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
49748 82	20/03/2018 20:46	<a href="#">Contestação - anistia política - ex-cabos da FAB ---</a>	Contestação



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

**Autos de Processo Eletrônico (PJe)**

**PROCESSO Nº: 1018101-92.2017.4.01.3400**

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)**

**RÉ: UNIÃO**

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, neste ato representada pela Procuradoria da União da 1ª Região, com sede na SAS Quadra 3 Lote 5/6 Edifício Sede I – AGU, nesta Capital, pelo advogado signatário, nos termos da LC 73/93, vem respeitosa e tempestivamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 335 e seguintes do Código de Processo Civil, apresentar **CONTESTAÇÃO**, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir elencados.

**I - SÍNTESE DA DEMANDA**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União, em que pleiteia a revisão de 2.530 (dois mil, quinhentos e trinta) processos concessivos de anistia, com efeitos *ex nunc*, aos ex-cabos e ex-soldados da Aeronáutica que retornaram ao quadro mesmo sem terem sido vítimas de perseguição política, e isso em afronta ao art. 8º do ADCT da CRFB/88, no âmbito da Força Aérea Brasileira, avaliando-se individualmente cada caso.

O pedido se fundamenta no fato de que muitos ex-cabos e ex-soldados teriam obtido anistia política de maneira irregular, sem terem sido vítimas de perseguição de caráter político, podendo-se mencionar aqueles que ingressaram na respectiva Força após a edição da Portaria nº 1.104/GM3, de 12 de outubro de 1964.

De acordo com o ilustre *Parquet* federal, os fatos investigados nos autos do Inquérito Civil nº 1.16.000.001386/2004-93 apontam diversas irregularidades, o que geraria a





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

necessidade de revisão dos atos concessivos de anistia aos militares, posto que a condição de anistiado teria decorrido exclusivamente da edição da Portaria nº 1.104/64, sem que tivesse sido reconhecida, individualmente, a perseguição por qualquer ato concreto de exceção ou de natureza política.

Dentre outros argumentos, o MPF sustenta que, em primeiro lugar, a concessão de diversas anistias teria violado a teoria dos motivos determinantes, uma vez que foram atribuídas ignorando o requisito imposto pelo art. 8º do ADCT – a condição individual de cada militar. Na verdade, a Comissão de Anistia teria utilizado apenas a literalidade da Portaria nº 1.104/64 como motivação para a anistia, interpretando que todos os ex-cabos e ex-soldados que foram excluídos do quadro da FAB eram perseguidos políticos, quando o regulamento referido, na verdade, se destinava apenas a uma reestruturação da carreira da Força Aérea.

Ademais, afirma que ato administrativo nulo não poderia se convalidar com o decurso do tempo, devendo ser expurgado do âmbito administrativo independentemente do lapso temporal transcorrido. De acordo com o MPF, *“é preciso esclarecer que o prazo estabelecido na Lei nº 9.784/1999 se refere ao poder-dever de autotutela (controle interno) da Administração Pública (no caso o Ministério da Justiça / Comissão de anistia) e não se aplica as demandas judiciais propostas pelo Ministério Público no exercício da sua função típica de controle”*. Nessa linha, comparou o presente caso àqueles em que o provimento do cargo público se dá por força de decisão judicial precária, matéria acerca da qual o Supremo Tribunal Federal entende que estaria vedada a aplicação da teoria do fato consumado, não cabendo a invocação da decadência para anular o ato.

Por derradeiro, apesar dos prejuízos até então suportados pela União com a concessão das anistias aqui discutidas, e para *“atender a proporcionalidade e considerando a inviabilidade do ressarcimento das verbas já adimplidas a todos os ex-militares que foram, de forma errônea, considerados anistiados”*, requer sejam atribuídos efeitos *ex nunc* quanto ao resultado da revisão dos 2.530 (dois mil quinhentos e trinta) processos.

O pedido formulado foi o seguinte:





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

[...] o julgamento de procedência do pedido, determinando-se a revisão dos 2.530 processos concessivos de anistia (em anexo), com efeito *ex nunc*, aos ex-cabos e ex-soldados da Aeronáutica que retornaram ao quadro mesmo sem terem sido vítimas de perseguição política e em total afronta ao artigo 8º do ADCT/CF-88, no âmbito da Força Aérea Brasileira, avaliando-se, individualmente, cada caso.

Em petição protocolada no dia 1º/2/2018, ademais, a Defensoria Pública da União apresentou petição requerendo a sua admissão como *amicus curiae*, nos termos do art. 138, do CPC/2015, manifestando-se pela extinção do processo sem resolução de mérito, por ausência de interesse-adequação (inadequação da via eleita) ou, superado o óbice, sejam os pedidos da parte autora julgados improcedentes.

Passa a União, então, a se manifestar acerca do pleito autoral.

## **II – DA TEMPESTIVIDADE**

A contestação, segundo dicção do art. 335, c/c art. 219, ambos do Código de Processo Civil de 2015, deve ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da citação. Em se tratando da Fazenda Pública, o prazo em apreço será contado em dobro, por força do que dispõe o art. 183 do mesmo diploma.

A União foi teve a sua citação efetivada por meio eletrônico (PJe) no dia **5/2/2018**. Embora o sistema eletrônico PJe tenha fixado a data de 20/3/2018 como o termo do prazo para a apresentação da defesa da União, é certo que **houve um equívoco na contagem**, uma vez que, tendo o prazo começado a transcorrer no dia útil seguinte ao acima mencionado, **o trigésimo dia coincide, na verdade, com o dia 21/3/2018**. Para essa contagem, devem ser levados em conta, ainda os feriados do período do carnaval, em que os prazos processuais restaram **suspensos nos dias 12 e 13 do mês de fevereiro**, conforme calendário do próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, disponível na *internet*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><http://portal.trf1.jus.br/aplicacoesapoio/calendarioWS/portal/listarCalendario.do?abrangencia=4&uf=&secao=0100&mes=2&ano=2018>





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Dessa forma, Excelência, a União **requer desde já a desconsideração de qualquer certidão de decurso de prazo automaticamente gerada pelo sistema**, uma vez que **o seu prazo foi devidamente observado**.

**III. DO MÉRITO**

Antes de adentrar na análise dos fundamentos contidos na petição inicial, é importante desde já destacar que a **União, no âmbito administrativo, há muito vem concordando em grande parte com os argumentos formulados pelo *Parquet* federal**, no sentido de que, de fato, é necessária a revisão de diversos processos concessivos de anistia, uma vez que em muitos casos pode não ter havido perseguição de caráter exclusivamente político, não se podendo considerar a Portaria nº 1.104/64, por si só, como um ato de exceção.

No entanto, como se irá demonstrar, as tentativas de implementar as revisões acima referidas restaram na sua maior parte malogradas, em razão do entendimento dos Tribunais Superiores acerca do tema, principalmente do Superior Tribunal de Justiça, que acolheu a maior parte dos mandados de segurança impetrados pelos anistiados quando da instauração do procedimento de revisão ou nos casos em que as Portarias concessivas da anistia chegaram a ser anuladas por Portarias subsequentes.

Dessa forma, verifica-se que a União ainda não logrou êxito ao tentar demonstrar que não incide sobre o presente caso o óbice da decadência, imposto pelo art. 54, da Lei nº 9.784/99. Neste cenário, por sua vez, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, foi reconhecida a repercussão geral no RE nº 817.338/DF, de Relatoria do Min. Dias Toffoli, em que se analisará a *“possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta de texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública, quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei n 9.784/99”* – feito que se encontra apto à inclusão em pauta de julgamentos.

Vê-se, portanto, que a existência de repercussão geral nestes moldes traz óbice considerável a uma possível determinação deste douto juízo no sentido de instaurar novamente um Grupo de Trabalho para a revisão dos processos concessivos de anistia, em face não apenas da segurança jurídica, mas do evidente risco ao princípio da eficiência, ante a possibilidade de que sejam gerados mais gastos públicos antes de uma decisão definitiva sobre a questão. Por isso, ainda





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

que possa concordar com diversos fundamentos da exordial, e com o pedido formulado, não convém à União, neste momento, adotar providências para a revisão das anistias concedidas, devendo ser adotada solução processual que resguarde o interesse público e evite o surgimento de decisões conflitantes em um cenário já conturbado tanto do ponto de vista administrativo como do judicial.

**III.1. DO HISTÓRICO DA CONCESSÃO DE ANISTIA POLÍTICA AOS EX-CABOS E EX-SOLDADOS DA AERONÁUTICA COM BASE NA PORTARIA Nº 1.104, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1964**

Em primeiro lugar, é pertinente traçar um **breve histórico** acerca da edição da Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, que ensejou a concessão de diversas anistias políticas ora discutidas nestes autos.

Ora, no ano de 1964, vigia, no então Ministério da Aeronáutica, a Portaria nº 570/GM3, de 23 de novembro de 1954, que regulava a permanência em serviço ativo dos Sargentos, Cabos, Soldados e Taifeiros do Corpo do Pessoal Subalterno da Aeronáutica.

Essa Portaria trazia um dispositivo que facultava à Administração conceder às praças reengajamentos sucessivos, até que fosse completado o tempo de serviço que ensejaria a reserva remunerada, ou seja, a estabilidade. Entretanto, deve-se notar que essas concessões eram uma faculdade da Administração, e não sua obrigação, pois havia uma discricionariedade em conceder os reengajamentos. Assim, não se tratava de direito adquirido dos graduados, o qual não existe em regime estatutário, mas uma mera expectativa de direito e, ainda assim, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no Estatuto do Militares e Regulamentos.

Especificamente em relação aos Cabos, a Portaria nº 570/54 estabelecia que tais militares poderiam reengajar, além dos nove anos previstos no Decreto-Lei nº 9.500/46, desde que estivesse inclusos nos serviços referidos nesse Decreto e possuísem cursos específicos para o exercício das atividades consideradas especiais, e tal permanência ainda se dava na mesma graduação, salvo se tivessem logrado êxito nos concursos das Escolas Militares para ascensão às graduações superiores, quais sejam, as relativas ao Quadro dos Suboficiais e Sargentos ou as do Quadro de Oficiais.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

A mencionada Portaria nº 570/GM3, de 1954, foi revogada pela **Portaria nº 1.104/GM3, de 12 de outubro de 1964**, que aprovou as instruções reguladoras da permanência em serviço ativo dos Sargentos, Cabos, Soldados e Taifeiros do Corpo do Pessoal Subalterno da Aeronáutica, de acordo com a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar, que revogou o Decreto-lei nº 9.500, de 1946).

Nas Instruções Reguladoras aprovadas pela Portaria nº 1.104/GM3, de 1964, que entrou em vigor quando da sua publicação (DOU, de 22/10/64, p.9622; BMA, de 31/10/1964, p.1869), obedecendo ao disposto no art. 33 da Lei nº 4.375, de 1964, não se previa direito a reengajamentos sucessivos para Cabos (a não ser a possibilidade de reengajamentos sucessivos para aqueles Cabos excepcionados pela publicação do Decreto-Lei nº 9.500, de 1946), passando a prever a possibilidade de o Cabo ter seu tempo de serviço prorrogado por, no máximo, 8 (oito) anos ininterruptos de efetivo serviço (prazo esse contado a partir da inclusão nas fileiras da FAB), após o que seriam licenciados, salvo se estivesse na condição de alunos dos cursos de formação dos quadros de carreira, ou seja, se prestassem e fossem aprovados em concurso.

É importante frisar que somente são militares de carreira os integrantes das Forças Armadas com vitaliciedade ou estabilidade, assegurada ou presumida e, portanto, só os Oficiais têm, a partir de sua posse, a vitaliciedade, ou estabilidade assegurada. As praças (soldados, marinheiros, grumetes, taifeiros, cabos, sargentos, suboficiais), quando da incorporação nas Forças Armadas, encontram-se prestando serviço militar, não lhes sendo assegurada, de pronto, a vitaliciedade ou estabilidade. De fato, tais militares, ao ingressarem na FAB, tinham ciência de que o serviço militar seria temporário, bem como sabiam que não tinham direito adquirido a prorrogações sucessivas do tempo de serviço e, conseqüentemente, à uma dita “estabilidade”. Sendo assim, o fundamento de que as praças ainda não estáveis tiveram a carreira militar cerceada pelos atos exarados pela Força Singular não pode prosperar, uma vez que não eram militares de carreira.

Nessa linha, é certo que somente era cabível falar em engajamento e reengajamentos para aqueles que não possuíam vitaliciedade ou estabilidade assegurada – haja vista que os estáveis não necessitam de prorrogação de sua permanência. O engajamento e o reengajamento, portanto, não poderiam ser considerados direito líquido e certo das praças, pois





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

dependiam de juízo discricionário de conveniência e oportunidade da Administração Militar e a Portaria nº 1.104/64 em nada alterou essa situação.

Percebe-se, portanto, que as praças, independentemente da vigência da Portaria nº 1.104/64, jamais obtiveram o direito à estabilidade, sendo incorporadas às fileiras da Força já sabendo que o seu período de permanência seria determinado, salvo se concluísse com êxito algum curso de formação visando à progressão na carreira.

A própria Portaria nº 570/1954, que segundo entendimentos de alguns teria assegurado o direito a sucessivos reengajamentos até a aquisição de estabilidade, não dispõe nada expressamente que assegure o direito aos cabos de reengajarem sucessivamente até a implementação do tempo de serviço necessário à estabilidade. Pelo contrário, seus dispositivos são idênticos aos contidos na Lei do Serviço Militar (Decreto-Lei nº 9.500/1946).

Com relação aos Cabos, convém lembrar os argumentos apresentados pelo Presidente do Grupo de Trabalho instituído pelo então Ministério da Aeronáutica para analisar o problema vivido à época decorrente do excessivo aumento do número de graduados com idade avançada no Corpo do Pessoal Subalterno, hoje conhecidos como graduados.

Uma das questões preocupantes dizia respeito ao envelhecimento dos Cabos da Aeronáutica que permaneciam nas fileiras até completarem 25 (vinte e cinco) anos de serviço. Além disso, a jovem Força Aérea aproximava-se dos limites legais impostos pela Lei de Fixação de Efetivos, mormente em relação aos subalternos.

Dessa forma, é certo que um ato administrativo abstrato e genérico como a Portaria nº 1.104/64, que teve por base tal fundamentação, de fato não poderia ser considerado pura e simplesmente como ato de exceção.

Os licenciamentos das praças foram praticadas em consonância com a legislação vigente à época, ou seja, com base na Portaria nº 1.104/64, Decreto-Lei nº 9.500/1946, Lei nº 4.375/1964, por motivo de **mera conclusão de tempo de serviço** (Soldado: 4 anos; Cabo: 8 anos), não haveria indícios suficientes de que eles teriam sofrido atos de perseguição política, uma vez





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

que seu licenciamento demonstra a observância do princípio da legalidade, exigindo-se que a Administração agisse de acordo com os critérios ali estabelecidos.

De fato, a Portaria referida tratou de estabelecer prazos de permanência no serviço militar e não poderia ser ato de exceção de natureza exclusivamente política. Configura ato administrativo de caráter normativo, destinado a estabelecer critérios e criar mecanismos para engajamento, reengajamentos e licenciamento das praças no âmbito da Força Aérea.

Por isso, é certo que, para que os licenciamentos feitos com base na Portaria pudessem ser considerados como atos de exceção, de natureza unicamente política, seria necessário investigar se os seus pressupostos de fato são coincidentes com a previsão da legislação que rege as regras da anistia política, investigando-se os motivos determinantes da prática dos atos.

Nada obstante todas essas informações, sabe-se que, os primeiros requerimentos de concessão de anistia política analisados no âmbito do Ministério da Justiça foram então deferidos com base na **Súmula Administrativa nº 2002.07.0003**, da Comissão de Anistia, que assim dispunha: “A Portaria nº 1.104-G12 de outubro de 1964, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Aeronáutica, é ato de exceção, de natureza exclusivamente política”.

Cumprе ressaltar, apenas para adiantar tal informação em razão de sua relevância, que recentemente a Súmula acima mencionada **foi, inclusive, revogada**, quando o Conselho da Comissão de Anistia reuniu-se para a realização da 1ª Reunião Administrativa de 2018. Após a votação realizada, foi editada uma nova Súmula (5984425), que assim dispõe:

[...] **Presidente do Conselho da Comissão de Anistia, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Art. 25 da Portaria nº 2.523, de 17 de dezembro de 2008, e com base em decisão proferida em Sessão Administrativa do Conselho realizada no dia 20 de fevereiro de 2018, resolve:**  
**Revogar a Súmula Administrativa nº 2002.07.003”**

Trata-se, portanto, de informação que mostra a formalização da mudança de posição da Comissão de Anistia, em consequência de mudança de entendimento de diversos órgãos da União acerca do tema, como abaixo será explicitado. Com efeito, há muito vem a Administração





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Federal entendendo ter sido incorreta a concessão de anistias políticas nos moldes discutidos nessa ação, tendo adotado diversas medidas voltadas à sua anulação, presente a comprovada má-fé. Não obstante, como se verá, não logrou êxito na maior parte dos casos, em virtude de uma equivocada compreensão pelo Superior Tribunal de Justiça quanto ao legítimo exercício do poder-dever de revisão administrativa, havendo atualmente a necessidade de que a questão constitucional seja decidida pela Suprema Corte desse país.

**III.2. DAS MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO PARA A ANULAÇÃO DAS PORTARIAS CONCESSIVAS DE ANISTIA**

Traçado de maneira breve o histórico acima, bem se pode observar que a Portaria nº 1.104/64, por estabelecer prazos de permanência no serviço militar, não importou, em si, ato de exceção de natureza exclusivamente política, nos termos do art. 8º, dos ADCT da CRFB/88, configurando, na verdade, ato administrativo de caráter normativo, destinado a estabelecer critérios e criar mecanismos para engajamento, para o reengajamento e para o licenciamento das praças no âmbito da Força Aérea Brasileira, de conteúdo genérico e impessoal.

Veja-se que, apesar da concessão inicial das anistias com base na Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, da então Comissão de Anistia, o posicionamento da Administração foi alterado no que tange ao caráter de exceção da Portaria acima referida, tendo se consolidado no sentido de que a revisão é, de fato, necessária, como se passará a narrar.

Ora, deve-se observar que, após o deferimento de diversas anistias políticas com base na Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, **a matéria foi submetida à apreciação da Advocacia-Geral da União que, através da Nota nº AGU/JD-10/2003, advertiu que a Portaria nº 1.104-GM3, de 1964, por si só, não configura ato de exceção**, especialmente para os que **ingressarem na FAB após a sua edição**, pois a ela se submetem originariamente, de forma genérica e impessoal, tratando-se de ato administrativo pré-existente, destinado a regulamentar a permanência no Serviço Militar, não podendo ser considerada ato de exceção.

Dessa forma, o Ministério da Justiça fixou entendimento no sentido de que a Portaria nº 1.104-GM3, de 1964, só poderia ser considerada ato de exceção de cunho





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

exclusivamente político para os militares que ingressaram na Aeronáutica antes da referida portaria.

Destarte, o Ministro da Justiça instaurou vários processos de revisão de anistias concedidas a Cabos que ingressaram na FAB em data posterior a 12 de outubro de 1964, e foram licenciados com fundamento na Portaria nº 1.104-GM3, de 1964. (Foi editada a Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, que instaurou o processo de anulação de 495 portaria de Cabos que adentraram na FAB após a edição da Portaria nº 1.104, de 1964).

Ressalta-se que a questão foi submetida ao Poder Judiciário, que pacificou jurisprudência no sentido de que a Portaria nº 1.104-GM3, de 1964, não poderia ser considerada ato de exceção para os Cabos que ingressaram na FAB após a sua edição.

Novamente, então, a Consultoria-Geral da União, ao se manifestar sobre o tema, através da **Nota AGU/JD/1-2006 (em anexo)**, advertiu que houve uma **interpretação equivocada da NOTA N. AGU/JD-10/2003**, na medida em que se fixou o entendimento de que a Portaria n. 1.104/64 não poderia ser considerada ato de exceção para os Praças que ingressaram na FAB após a sua edição, a contrário senso, configuraria ato de exceção para os que ingressaram antes da sua edição.

**A AGU alertou, nessa ocasião, para o fato de que o simples marco temporal, consistente na data de ingresso na FAB, isoladamente considerado, não pode ser elemento suficiente para a caracterização de ato de exceção de natureza exclusivamente política.**

Oportunas se afiguram as considerações despendidas na r. NOTA AGU/JD/1-2006, principalmente a sua conclusão, a saber:

[...] 91. Em resumo:

1. A análise dos requerimentos de declaração de anistia deve ser individualizada, considerando-se as peculiaridades de cada caso, a forma legalmente prescrita, e os antecedentes de cada ato cuja prática tenha sido indicada como fundamento do pedido;
2. Há que se verificar se o ato indicado como fundamento do pedido de declaração de anistia foi praticado em exceção à regra posta;





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

3. O móvel do agente é elemento essencial para se determinar se o ato de exceção à regra tem natureza exclusivamente política;
4. Critério único, temporal, consistente na data de ingresso nas Forças Armadas não se presta à demonstração de que o ato que daria ensejo à declaração de anistia política é de exceção e tem natureza exclusivamente política;
5. A Comissão de Anistia deve se guiar pela legislação aplicável na análise individualizada e pormenorizada dos pedidos de declaração de anistia a ela submetidos;
6. A revisão das análises implementadas exclusivamente com base na data de ingresso nos quadros da Força Aérea Brasileira, mostra-se adequada e justa a fim de se evitar que decisões administrativas carentes de fundamentação, praticadas com base em análises superficiais, sujeitem a União a questionamentos judiciais e a prejuízos patrimoniais e morais.
7. Atos administrativos praticados sem a observância aos princípios da legalidade e da moralidade sujeitam os agentes públicos que os tenham praticados a penalidades prescritas na Lei nº 8.112, de 1990 e na Lei de Improbidade Administrativa;
8. A Advocacia-Geral da União defende os atos administrativos praticados em conformidade com a lei, podendo atuar na defesa dos agentes que os tenham praticados. Em contrapartida, tem o dever de pedir a anulação daqueles que tenham sido concretizados em afronta à lei, bem como de propor ação civil contra os agentes que os tenham praticados, a fim de responsabilizá-los pelo prejuízo, material ou moral, que tenham causado à União.

São estas, Senhor Consultor-Geral, as considerações que me parecem relevantes a título de complementação da análise anteriormente feita a respeito do mesmo tema, por meio da NOTA Nº AGU/JD-3/2003.

Parece óbvio, com efeito, afirmar que o objeto da r. Portaria nº 1.104 – GM3, por estabelecer prazos de permanência no serviço militar, não importa, em si, ato de exceção de natureza exclusivamente política, configurando, como já dito no tópico acima, ato administrativo de caráter normativo, destinado a estabelecer critérios e criar mecanismo para engajamento, para o reengajamento e para o licenciamento das praças no âmbito da Força Aérea Brasileira, de conteúdo genérico e impessoal, o que impõe à Comissão de Anistia, como órgão de assessoria do Ministro de Estado da Justiça, bem realizar as atribuições de instrução dos requerimentos de anistia que lhes foram endereçadas pelo artigo 12 da Lei nº 10.559, de 2002, promover investigações dos pressupostos fáticos e dos motivos determinantes da prática dos atos, a possibilitar seja atestada ou não sua coincidência com os requisitos para concessão de anistia política, preconizados pelo artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Isto porque os atos concretos de licenciamento das praças **são mera formalização da vontade da Administração Militar de afastá-las do serviço ativo**, restando à indispensável análise dos motivos determinantes da prática de tais atos, se correspondentes ou não com à vontade da lei, genérica, impessoal e objetiva, para qualificar se a hipótese configura tratamento discriminatório e antijurídico, justificado por motivação exclusivamente política, portanto, incompatível com o Estado de Direito, justificando a incidência da Lei n. 10.559, de 2002, como instrumento reparador de ato de exceção, disciplinado pelo artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias da Carta Federal.

**Afigura-se insuficiente a importar no deferimento do requerimento de anistia o simples fato de a Portaria nº 1.104 – GM3 do Ministro da Aeronáutica, haver sido indicada como fundamento legal nos atos de licenciamento de militares dos quadros da Força Aérea Brasileira, tampouco para qualificar tal portaria como ato de exceção de motivação exclusivamente política, tal qual equivocadamente sugere a Comissão de Anistia, nos termos de sua Súmula Administrativa n.º 2002.07.0003-CA.**

Vale salientar ainda que a imprescindibilidade da submissão de cada ato concreto de licenciamento a exame rigoroso pela Comissão de Anistia se destina a confirmar a observância do princípio da legalidade, do atendimento ao interesse público, bem como dos demais princípios reitores da Administração Pública.

**Somente após implementar a análise individualizada e conclusiva dos atos de licenciamento das praças integrantes dos quadros da Força Aérea Brasileira**, justamente para **esclarecer os motivos determinantes de cada caso**, é que a Comissão de Anistia, pautada na prova da prática do ato e de sua motivação para enquadrar ou não os fatos nas hipóteses previstas na Lei nº 10.559, de 2002, deve se habilitar a submeter os processos correspondentes ao Ministro de Estado da Justiça, autoridade competente para declarar a anistia, consoante disposto no artigo 10 da Lei nº 10.559, de 2002.

Ora, no contexto ainda da referida Nota AGU/JD/1-2006, o Ministério da Defesa solicitou à AGU que ela fosse submetida à aprovação do Presidente da República para que passasse a ter caráter vinculante e fosse de observância obrigatória, inclusive para a Comissão de Anistia.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Em resposta, a AGU elaborou a NOTA DECOR/CGU/AGU N. 296/2009-PGO, que entendeu não ser imprescindível a submissão da Nota AGU/JD/1-2006 a Presidente da República, para a obtenção da finalidade pretendida.

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, por sua vez, entendeu não ser necessária a revisão das anistias concedidas aos Praças que foram licenciados com base na Portaria n.1.104/64, e que ingressaram na FAB antes da sua edição.

Diante da enorme controvérsia jurídica que se instalou em torno do mérito da questão, a Consultoria-Geral, por meio do **Parecer n. 106/2010/DECOR/CGU/AGU (em anexo)**, **determinou que fossem revistas todas as anistias concedidas com fundamento único na Portaria n. 1.104, de 1964, inclusive as dos Praças que ingressaram na FAB em data anterior à sua edição.**

Veja-se que neste parecer se entendeu, primordialmente, que a Nota formulada em 2006, acima citada, teve o condão de **obstar a decadência do direito de a Administração revisar os seus próprios atos**, uma vez que consistiu em “exercício do direito de anular”, nos termos do art. 54, § 2º, Lei nº 9.784/99:

[...] 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 nº 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 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 à espécie o inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º. da Lei 9.784/99.

Nesse contexto, foi editada a **Portaria Interministerial n. 134, de 2011**, da lavra do ministro do Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União, que determinou a revisão das portarias em que foi reconhecida a condição de anistiado político e concedidas as consequentes reparações econômicas, com fulcro em afastamentos motivados pela Portaria n. 1.104-GM3/1964 da Força Aérea Brasileira.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Bem observa o membro do Parquet Federal na r. incial que "*Diante das inúmeras irregularidades, o Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União promoveram a revisão administrativa de parte das concessões de anistia, inicialmente, por meio da Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004 e, posteriormente, por meio da Portaria Interministerial nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, ...*" e que "*...a Comissão de Anistia foi procedendo as revisões, reconhecendo as ilegalidades, determinando a suspensão do reconhecimento da condição de anistiado dos militares. No entanto, parte desses militares ingressaram com ações mandamentais, postulando a manutenção da condição de anistiado, bem como todos os benefícios, sob o argumento de que o direito de revisão está fulminado pela decadência, nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*"

De fato, assiste razão ao MPF quando afirma que “parte desses militares ingressaram com ações mandamentais”, embora não tenha especificado quantos deles buscaram efetivamente o Judiciário. Nesse sentido, cabe destacar a **NOTA nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU (em anexo)**, na qual há uma análise detalhada da tentativa da revisão das anistias concedidas, colacionando decisões do Superior Tribunal de Justiça que foram desfavoráveis à União.

Como se vê do relatório inicial da referida Nota, foi encaminhado Memorando pela Consultoria-Geral da União à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça, para conhecimento e adoção das medidas necessárias à “*edição de nova Portaria Interministerial a ser firmada entre o Ministro de Estado da Justiça e o Advogado-Geral da União, objetivando conceder novo prazo para a atuação do Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão, assim como para a nomeação de novo Presidente*”. Diante de tal consulta, portanto, fez-se uma análise preliminar sobre a necessidade e a conveniência de se editar tal nova Portaria Interministerial, cuja finalidade seria dar continuidade à atuação do Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão.

E isso justamente porque o STJ, invariavelmente, estava revisando as anulações das portarias concessivas de anistia publicadas pelo referido Grupo, determinando o restabelecimento das mesmas, ou seja, revigorando a validade das anistias anteriormente deferidas. Ademais, igualmente se verificou uma sinalização do Supremo Tribunal Federal em reformar as poucas decisões do STJ que se coadunavam com o posicionamento do GTI.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Nesse cenário, chegou-se à seguinte conclusão na Nota do ano de 2013:

[...] Diante do quadro delineado, a medida mais condizente com o Princípio da Eficiência seria extinguir o GTI e aguardar os desdobramentos relativamente à decisão final a ser proferida pelo Supremo que, diante da imensa carga de processos ainda deverá demorar um longo tempo para ser proferida, notadamente porque o recurso extraordinário interposto pela União sequer passou pelo juízo de admissibilidade no âmbito do STJ.

Assim, não faria sentido manter o GTI revisando as anistias, porquanto qualquer ato praticado, no momento, seria revisado pelo Judiciário. Ademais, em sendo o RE admitido e a tese da União acolhida, as anistias concedidas poderiam ser revisadas a qualquer tempo, na medida em que a tese repousa na inaplicabilidade do prazo decadencial aos atos considerados inconstitucionais.

Em face das argumentações supramencionadas, essa Coordenação do Contencioso Judicial entende que, até ulterior [decisão] do Supremo Tribunal Federal sobre o caso, seria ineficiente e inoportuno manter em funcionamento o Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão das anistias políticas concedidas aos ex-cabos da aeronáutica.

Veja-se que, de fato, até o presente momento o referido Grupo de Trabalho está com suas atividades suspensas, pelas razões contidas no **DESPACHO Nº 174/2014/SFT/CGU/AGU, de 6 de agosto de 2014 (em anexo)**, uma vez que se encontra pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal um recurso extraordinário envolvendo a referida temática. Conforme esse Despacho:

[...] Dessa forma, como até o presente momento o STF ainda não decidiu favoravelmente à tese sustentada pela União, no caso em tela, entendo, s.m.j., que o posicionamento da CONJUR/MJ está correto, ou seja, de que não há justificativa suficiente para criar um novo Grupo de Trabalho para revisar as anistias até que o citado Egrégio Tribunal julgue em definitivo a matéria discutida nestes autos.

Ainda assim, a Administração não se mantém inerte no que tange à tentativa de revisão das anistias políticas, o que pode se depreender do fato de que, recentemente, foi encaminhada consulta pelo Ministro de Estado da Defesa, constante do r. **Aviso n. 227/MD (em anexo)**, em que a mencionada autoridade ministerial **propõe a criação de novo grupo de trabalho interministerial destinado à revisão de portarias anistiadoras remanescentes**, referentes às anistias concedidas a militares do Comando da Aeronáutica licenciados com base na Portaria nº 1.104/GM3, de 12 de outubro de 1964, do então Ministério da Aeronáutica. Em razão disso, foi

15





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

confeccionada a r. **Nota AGU n. 20/2017//NAJ-CCJ/CCJ/CGAAN/CONJUR-MJ/CGU/AGU** (em **anexo**) desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça, pertinente à instrução dos presentes autos.

Pede-se vênha para transcrevê-la nesta peça contestatória, uma vez que há um resumo da Nota anteriormente referida, do ano de 2013, e referências ao panorama judicial atual da possibilidade de revisão de anistias políticas concedidas com base na Portaria nº 1.104/64:

**NOTA n. 20/2017/NAJ-CCJ/CCJ/CGAAN/CONJUR-MJ/CGU/AGU**

PROCESSO N. 08001.004180/2016-76

INTERESSADO: Ministério da Defesa

ASSUNTO: - Despacho nº 50/2017/GABCA/CA, por meio do qual a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Aviso n. 227/MD. Proposta encaminhada pelo Ministério da Defesa de criação de novo grupo de trabalho interministerial destinado à revisão de portarias anistiadoras remanescentes, referentes às anistias concedidas a militares do Comando da Aeronáutica licenciados com base na Portaria nº 1.104/GM3, de 12 de outubro de 1964, do então Ministério da Aeronáutica.

- Remanesce a situação jurisdicional que justificou a confecção da r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU ante a pendência de análise do mérito do Recurso Extraordinário nº 781.961 e da reconhecida repercussão geral constante do Recurso Extraordinário n. 817338 RG, de Relatoria do Min. Dias Toffoli, sobre tese que analisa a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, pelo Supremo Tribunal Federal.

Senhor Consultor Jurídico,

1. Trata-se do Despacho nº 50/2017/GABCA/CA, por meio do qual a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça remete o processo cadastrado no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Justiça - SEI/MJ, nº 08001.004180/2016-76, contendo Aviso n. 227/MD, em que o Ministério da Defesa propõe a criação de novo grupo de trabalho interministerial destinado à revisão de portarias anistiadoras remanescentes, referentes às anistias concedidas a militares do Comando da Aeronáutica licenciados com base na Portaria nº 1.104/GM3, de 12 de outubro de 1964, do então Ministério da Aeronáutica.

2. Conforme o referido Aviso n. 227/MD, o Ministério da Defesa relata que a Portaria Interministerial MJ/AGU nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, relacionou em seu Anexo 2.530 (dois mil quinhentos e trinta) militares anistiados políticos (“Cabos da FAB”) que teriam as suas portarias anistiadoras revisadas por Grupo





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

de Trabalho Interministerial (GTI) específico e que o Comando da Aeronáutica identificou a existência de 137 (cento e trinta e sete) portarias anistiadoras vigentes que guardam verossimilhança com as concedidas aos “Cabos da FAB”, o que findou por motivar, com o propósito de proporcionar tratamento isonômico, aquele Comando a propor que as referidas portarias fossem consideradas em novo procedimento revisional.

3. Ocorre que a matéria em questão já foi devidamente abordada por esta Consultoria Jurídica, por ocasião da confecção da r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU, datada de 29 de novembro de 2013, a qual concluiu ser ineficiente e inoportuno a manutenção e o funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão implementado pela Portaria Interministerial MJ/AGU nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, até a manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre o caso.

4. O entendimento consignado na r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU encontrou amparo em informação da Secretaria do mencionado Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão, que, à época, atestou que, de um total de 2558 processos submetidos à sua análise, 1922 foram objeto de procedimento revisional, sendo que dos 439 processos que resultaram em portarias anulatórias, 399 deles tiveram suas decisões revistas pelo Poder Judiciário, significativos mais de 90%, salienta-se.

5. Outrossim, bem observa a referida Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU registra que as teses da União pautadas no afastamento da incidência do art. 54 da Lei 9.784/99 (seja justificada na sua não aplicação em hipóteses de inconstitucionalidade, ou seja pautada na Nota da AGU/JD1-2006, em figuraria como medida impugnativa das anistias concedidas por decisão genérica baseada na súmula administrativa nº 2002.07.0003, da Comissão da Anistia, para impedimento da decadência da Administração de rever os seus atos) não foram acolhidas, tendo o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do MS 18.606-DF, pacificado o entendimento de que havia decaído o direito da União de anular as anistias deferidas com fundamento na Portaria nº 1.104-GM aos ex-Cabos da aeronáutica.

6. Também ressaltou a mencionada r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU que mesmo os processos que teoricamente não tinham o condão de interferir de forma imediata na esfera jurídica dos impetrantes (decorrentes dos Despachos de abertura de processo de revisão das anistias) mereceram o entendimento assentado no Superior Tribunal de Justiça de que inobservam estes os princípios da segurança jurídica, da estabilidade das relações sociais e da Confiança, para o qual se afiguram exemplificativos os rr. julgados proferidos nos Mandados de Segurança nsº 19.937/DF, 19889/RJ, 19918/MS, 20006/DF, 20115/DF, 20120/DF e 20178/DF.

7. Cumpre ressaltar que o entendimento esposado na Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU também foi acolhido pela Consultoria-Geral da União, conforme Despacho nº 174/2014/STF/CGU/AGU, datado de 06/08/2014, registrando, inclusive, que os RE nº 784.736 e RE nº 784.731 foram julgados de forma desfavorável a União, restando pendente o RE nº 781.961.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

8. Nessa senda, em atenção ao Despacho nº 50/2017/GABCA/CA, por meio do qual a Comissão de Anistia solicitou informações à esta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública sobre eventual modificação na conjuntura, esta Coordenação de Contencioso Judicial, justificando o encaminhamento do Ofício AGU nº 418/2017/NAJ-CCJ/CCJ/CGAAN/CONJUR/MJ à Secretaria-Geral de Contencioso, solicitando informações atualizadas sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, especificamente sobre o andamento do Recurso Extraordinário nº 781.961.

9. Em resposta, a Secretaria-Geral de Contencioso nos encaminhou a r. NOTA nº 00069/2017/GAB/SGCT/AGU, esclarecendo, em síntese, que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal não analisou o mérito do Recurso Extraordinário nº 781.961, uma vez que, na sua ótica, a matéria debatida é infraconstitucional.

10. A r. NOTA nº 00069/2017/GAB/SGCT/AGU também ressaltou que, em 27.08.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral do julgamento de tese sobre a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99 (RE 817338 RG, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 27/08/2015). No entanto, até o presente momento, a questão ainda não foi analisada, conforme esclarece a mencionada da NOTA nº 00069/2017/GAB/SGCT/AGU:

*NOTA nº 00069/2017/GAB/SGCT/AGU*

*NUP: 08001.004180/201676*

*INTERESSADO/AUTOR: Comissão de Anistia Ministério da Justiça*

*ASSUNTO: Anistia Política Exma. Sra. Secretária-Geral de Contencioso,*

*1. Cuida-se do Ofício AGU nº 418/2017/NAJCCI/CCJ/CGAAN/CONJUR/MJ, de 13.03.2017, no qual a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Cidadania solicita que esta Secretaria-Geral de Contencioso apresente informações atualizadas sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em que se discute, à luz dos arts. 2º, 5º, incisos, II, XXXVI e LXIX, 37, caput, da Constituição Federal e o art. 8º do ADCT, os seguintes pontos: a) a possibilidade de revisão do ato que concedeu a anistia, visto que não se aplicaria o prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 na hipótese de ato inconstitucional, podendo o ato ser anulado a qualquer tempo; b) inaplicabilidade dos prazos deletérios às situações de atos inconstitucionais, invocando como fundamento o precedente do STF no MS 28.279/DF; c) existência de ato de conteúdo específico com aptidão para interromper o prazo decadencial, situação que imporia o dever da Administração anular atos viciados, em respeito ao princípio da legalidade.*

*2. A CONJURMJ narra que “o presente expediente é de grande relevância e originou-se a partir do Aviso n o 227/MD, de 13/07/2016, por meio do qual o Ministério da Defesa sugeriu a criação de novo Grupo de Trabalho Interministerial destinado à revisão de portarias anistiadoras dos ‘Cabos da FAB’”.*





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

3. *Salienta que “conforme posição desta Consultoria Jurídica (Nota 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJURMJ/CGU/AGU de 29/11/2013), bem como da Procuradoria-Geral da União (DESPACHO nº 174/2014/STF/CGU/AGU de 06/08/2014), foi manifestado o entendimento acerca da desnecessidade de criação de novo Grupo de Trabalho para revisão das anistias, até que o Supremo Tribunal Federal julgue, em definitivo, a tese sustentada pela União”.*

4. *Desta forma, solicita “informações atualizadas sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, especificamente sobre o andamento do RE 781.961, tendo em vista que os RE nº 784.736 e RE nº 784.731 foram julgados de forma desfavorável à tese da União”.*

5. *É o breve relatório.*

6. *A presente consulta envolve pedido de “informações atualizadas sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, especificamente sobre o andamento do RE 781.961”.*

7. *Passa-se, então, a analisar o andamento processual do RE 781.961.*

8. *Na origem, trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Dirceu Fernandes Pedrosa contra ato do Ministro de Estado da Justiça.*

9. *O autor sustenta a ilegalidade da Portaria nº 1.479/2012, editada pelo Ministro de Estado da Justiça, publicada no DOU de 8.4.2013, que anulou a Portaria nº 1.667, de 28.11.2002, que anteriormente havia declarado a condição de anistiado do impetrante, nos termos do procedimento de revisão do Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria MJ/AGU nº 134/2011, pois alcançada pela decadência (art. 54 da Lei nº 9.784/1999), uma vez ter sido seu direito reconhecido há mais de 10 (dez) anos.*

10. *Argumenta a impossibilidade revisional de anistias concedidas aos ex-cabos da FAB, por terem ingressado em data anterior a 12 de outubro de 1964.*

11. *O processo foi distribuído sob o nº 20.145DF (2013/01322288) perante o Superior Tribunal de Justiça.*

12. *Em 10.05.2013, a Ministra Eliana Calmon concedeu a liminar para suspender os efeitos da Portaria nº 1479, de 05 de abril de 2013, do Ministro de Justiça, a fim de determinar que a Autoridade Coatora se abstenha de praticar qualquer ato que importe na suspensão dos efeitos financeiros decorrentes da anistia política concedida ao impetrante, até o final julgamento do presente mandado de segurança.*

13. *Em 28.08.2013, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto da Ministra Relatora. Segue a ementa do julgado:*

*“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. ANULAÇÃO. DECADÊNCIA. PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. 1. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento do MS 18.606/DF, firmou entendimento no sentido de reconhecer a ocorrência da decadência do direito de anulação da portaria concessiva de anistia, quando decorrer o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/1999, entre a Portaria que concedeu a anistia e a Portaria individual que a anulou. 2. A incidência do § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 requer ato administrativo editado por autoridade*





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

*competente com a finalidade de efetivo controle de validade de outro ato administrativo. 3. Ato de conteúdo genérico não podem servir para interromper ou suspender o prazo decadencial, ou, ainda, servir de termo a quo de cientificação oficial da existência de processo de revisão dos direitos dos anistiados, sob pena de violação ao art. 66 da Lei 9.784/1999. 4. Mandado de segurança concedido.”*

*14. A União opôs embargos de declaração, que foram rejeitados.*

*15. Em face do acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça, a União interpôs recurso extraordinário.*

*16. Em síntese, a União alegou que o referido acórdão violou os artigos 2º, 5º, II, XXXVI e LXIX, 37, caput, da Constituição Federal e o artigo 8º do ADCT.*

*17. O recurso extraordinário foi distribuído sob o nº 781.961 perante o Supremo Tribunal Federal.*

*18. Em 02.12.2013, a Ministra Rosa Weber negou seguimento ao recurso extraordinário, por considerar que a matéria debatida é infraconstitucional. Veja-se:*

*“(…) Da detida análise dos fundamentos adotados pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do apelo veiculado na instância ordinária, em confronto com as razões veiculadas no extraordinário, concluo que nada colhe o recurso. O exame de eventual ofensa aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais, consagradores dos princípios da legalidade, da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º da Lei Maior), demanda, em primeiro plano, a interpretação das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, de tal modo que, se afronta ocorresse, seria indireta, o que não atende à exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência deste egrégio Supremo Tribunal Federal, verbis: (...) Além disso, na esteira da Súmula 636/STF: “Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida”.*

*Por seu turno, as instâncias ordinárias decidiram a questão com fundamento na legislação infraconstitucional aplicável à espécie, razão pela qual não se vislumbra a apontada violação dos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Dessarte, desatendida a exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência deste egrégio Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: ARE 678.700AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe 25.4.2013; AI 702.257AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 09.3.2011; e RE 600.740AgR/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, DJe 14.3.2011, cuja ementa transcrevo: (...) Nesse sentir, não merece seguimento o recurso extraordinário, consoante também se denota dos fundamentos da decisão que desafiou o recurso, aos quais me reporto e cuja detida análise conduz à conclusão pela ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. Nego seguimento ao recurso extraordinário (CPC, art. 557, caput)”. (grifos nossos)*





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

19. Em face dessa decisão, a União interpôs Agravo Interno, tendo a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, negado provimento ao recurso. Segue a ementa do julgado:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO. EXMILITAR. ANISTIA POLÍTICA. NATUREZA DO ATO DE EXCLUSÃO DAS FORÇAS ARMADAS. APLICAÇÃO DA SÚMULA 279/STF. DECADÊNCIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 5º, II, XXXVI E LXIX, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA LEI MAIOR NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 18.10.2013. O exame da alegada ofensa aos arts. 5º, II, XXXVI e LXIX, e 37, caput, da Constituição Federal, depende de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária, prevista no art. 102 da Constituição Federal. A verificação da natureza do ato de exclusão de exmilitar das forças armadas exige o revolvimento do quadro fático delineado, procedimento vedado em sede extraordinária. Aplicação da Súmula 279/STF: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.” As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. Agravo regimental conhecido e não provido Acórdão Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora”. (grifos nossos)*

20. A União, então, opôs embargos de declaração, indicando omissão consistente na ausência de apreciação do pedido de submissão da presente demanda recursal à sistemática de sobrestamento prevista no artigo 543B do Código de Processo Civil/73.

21. Ao analisar o recurso, a Primeira Turma, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração. Em síntese, a Ministra Relatora destacou que descabe o sobrestamento do feito com fundamento nas manifestações proferidas no RE 553.710RG, ponto tido por omissis, já que a matéria examinada no recurso extraordinário não guarda similitude com o tema objeto da repercussão geral citada (pagamento de valores retroativos referentes à reparação econômica concedida a anistiado político). Segue a ementa do julgado:

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EX-MILITAR. ANISTIA POLÍTICA. PORTARIA. ANULAÇÃO. DECADÊNCIA. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO. INADEQUAÇÃO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DA CONTROVÉRSIA. OMISSÃO INOCORRENTE. CARÁTER INFRINGENTE. DECLARATÓRIOS OPOSTOS SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. 1. Não se prestam os embargos de declaração, não obstante sua vocação democrática e a finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para o reexame das questões de fato e de direito já apreciadas no acórdão embargado.*

*2. Ausente omissão justificadora da oposição de embargos declaratórios, nos termos do art. 535 do CPC, a evidenciar o caráter meramente infringente da insurgência. 3. Embargos de declaração rejeitados.”*





**ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

22. *Irresignada, a União opôs novos embargos de declaração. Em linhas gerais, a União sustenta que o acórdão não examinou a questão do reconhecimento superveniente da repercussão geral no RE 817.338RG. Assim, postula a reforma do julgado, para sanar a omissão indicada, determinando-se a devolução dos autos à origem para aguardar o julgamento do mérito do recurso-paradigma (RE 817.338), observando-se o disposto nos artigos 1.036 a 1.041 do Código de Processo Civil.*

23. *O processo encontra-se, atualmente, concluso ao Ministro Relator, conforme andamento processual em anexo.*

24. *Feito essa breve explanação, passa-se ao objeto da consulta.*

25. *Conforme se extrai dos autos, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal não analisou o mérito do recurso extraordinário nº 781.961, uma vez que, na sua ótica, a matéria debatida é infraconstitucional.*

26. *Assim, verifica-se que os questionamentos formulados na presente consulta não foram analisados pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do recurso extraordinário nº 781.961.*

27. *Em relação ao pedido de “informações atualizadas sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema”, deve-se registrar que, em 27.08.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral do julgamento de tese sobre a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99 (RE 817338 RG, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 27/08/2015). No entanto, até o presente momento, a questão ainda não foi analisada.*

28. *Desta forma, sugere-se o encaminhamento de memorando, acompanhado desta Nota, à Coordenação de Contencioso Judicial da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça – CONJURMJ, em resposta ao Ofício AGU nº 418/2017/NAJCCI/CCJ/CGAAN/CONJUR/MJ.*

29. *À consideração superior.*

*Brasília, 21 de março de 2017.*

**FABIO CAETANO FREITAS DE LIMA**

**ADVOGADO DA UNIÃO**

11. Dessarte, até o presente momento, ante a pendência de análise do mérito do Recurso Extraordinário nº 781.961 e da reconhecida repercussão geral constante do Recurso Extraordinário n. 817.338 RG, de Relatoria do Min. Dias Toffoli, sobre tese que analisa a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, pelo Supremo Tribunal Federal, não se vislumbra na espécie qualquer fundamento capaz de alterar o entendimento disposto na r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU, sendo despicienda a criação/manutenção de grupo de trabalho interministerial para revisão das anistias concedidas aos ex-Cabos da Força Área Brasileira até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

12. Estas são as considerações desta Coordenação de Contencioso Judicial da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública confeccionadas em resposta à solicitação constante do r. Despacho nº 50/2017/GABCA/CA da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

À consideração superior.

ALESSANDRA DE CÁTIA BRANDÃO FAGUNDES FURLAN  
Advogada da União  
Coordenadora de Contencioso Judicial

Destarte, **resta suplantada qualquer assertiva pautada na inércia da Administração Pública em reverter as rr. Portarias ministeriais por ora objurgadas, que findaram por reconhecer irregularmente a condição de anistiado político a inúmeros ex-Cabos da Força Aérea Brasileira, licenciados nos termos da r. Portaria nº 1.104 - GMS, em desconformidade com a hipótese disciplinada no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentada pela Lei n. 10.559, de 2002.**

Constatada a ineficiência e a inoportunidade da manutenção e do funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão implementado pela Portaria Interministerial MJ/AGU nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, naquele cenário jurisprudencial, até a manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal, **ante a pendência de análise do mérito da reconhecida repercussão geral constante do Recurso Extraordinário n. 817.338 RG, de Relatoria do Min. Dias Toffoli**, sobre tese que analisa a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, **tem-se que ainda remanesce a situação jurisdicional que justificou a confecção da r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU.**

Depreende-se da r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU entendimento amparado em informação da Secretaria do mencionado Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão, decorrente da r. Portaria Interministerial MJ/AGU nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, que, à época, atestou que, **de um total de 2.558 processos submetidos à sua análise, 1.922 foram objeto de procedimento revisional, sendo que dos 439 processos que**





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

resultaram em portarias anulatórias, 399 deles tiveram suas decisões revistas pelo Poder Judiciário, em razão de suposta incidência do art. 54 da Lei Federal n. 9.784, de 1999, significativos mais de 90%, salienta-se.

Outrossim, bem observa a referida Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU que as teses da União pautadas no afastamento da incidência do artigo 54 da Lei 9.784/99 (**seja justificada na sua não aplicação em hipóteses de inconstitucionalidade, ou seja pautada na Nota da AGU/JD1-2006, em figuraria como medida impugnativa** das anistias concedidas por decisão genérica baseada na súmula administrativa nº 2002.07.0003, da Comissão da Anistia, para impedimento da decadência da Administração de rever os seus atos) **não foram acolhidas, tendo o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança n. 18.606-DF**, pacificado o entendimento de que havia decaído o direito da União, no exercício do seu poder-dever de autotutela de seus próprios atos, de rever as portarias ministeriais de anistias deferidas com fundamento na Portaria nº 1.104-GM aos ex-Cabos da Aeronáutica.

Também ressaltou a mencionada r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU que **mesmo os processos que teoricamente não tinham o condão de interferir de forma imediata na esfera jurídica dos impetrantes** (decorrentes dos Despachos de abertura de processo de revisão das anistias) mereceram o entendimento assentado no Superior Tribunal de Justiça de que inobservam estes os princípios da segurança jurídica, da estabilidade das relações sociais e da Confiança, para o qual se afiguram exemplificativos os rr. julgados proferidos nos **Mandados de Segurança nsº 19.937/DF, 19.889/RJ, 19.918/MS, 20.006/DF, 20.115/DF, 20.120/DF e 20.178/DF.**

Ademais, considerando que o entendimento esposado na r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU também foi acolhido pela Consultoria-Geral da União, conforme se infere do r. **Despacho nº 174/2014/SFT/CGU/AGU, datado de 06/08/2014**, afigura-se defeso à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça deliberadamente rever o posicionamento esposado na mencionada r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU, em desconformidade com a orientação de seu Órgão Superior.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Com efeito, **até o presente momento**, ante a **pendência de análise do mérito da reconhecida repercussão geral constante do Recurso Extraordinário n. 817.338 RG**, de Relatoria do **Min. Dias Toffoli**, sobre tese que analisa a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando já decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99, pelo Supremo Tribunal Federal, **não se vislumbra na espécie qualquer fundamento capaz de alterar o entendimento disposto na r. Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU, sendo despicienda a criação/manutenção de grupo de trabalho interministerial para revisão das anistias concedidas aos ex-Cabos da Força Aérea Brasileira até que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie de maneira definitiva.**

Eis o motivo, portanto, pelo qual a União não está, atualmente, procedendo à revisão das anistias no âmbito administrativo, postura extremamente razoável e adequada diante de todas as circunstâncias apresentadas. Como se demonstrará no tópico abaixo, de fato há necessidade de que se aguarda a definição da matéria pelo STF, uma vez que qualquer decisão tomada antes desse futuro marco poderá gerar enormes dispêndios desnecessários de recursos públicos, com a ausência de certeza acerca da correção das medidas adotadas, e possibilidade da sua reversão.

Apenas estes motivos já são suficientes também para indicar que o acolhimento do pleito do MPF neste momento – pleito com o qual a União concorda, como se viu, como abaixo se demonstrará – geraria grave insegurança jurídica, pois não se poderia absolutamente afirmar que as revisões iniciadas atingiriam de fato a sua finalidade, qual seja, a anulação das portarias que concederam anistias políticas. Mais ainda, não se saberia se tais anulações seriam revertidas em um lapso curto de tempo, através de ações judiciais, mandados de segurança, que poderiam explorar a jurisprudência do STJ até aqui prevalecente.

De qualquer forma, não se pode olvidar nesse histórico, por fim, uma informação que já foi mencionada acima: **em fevereiro deste ano foi cancelada, de maneira formal, a Súmula nº 2002.07.0003, da Comissão de Anistia**, que foi utilizada como fundamento





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST**

---

para o acolhimento dos requerimentos de anistia política há quase duas décadas<sup>2</sup>. De fato, o Conselho da Comissão de Anistia reuniu-se para a realização da 1ª Reunião Administrativa de 2018 e, após a votação realizada, foi editada uma nova **Súmula (5984425)**, que assim dispõe:

[...] **Presidente do Conselho da Comissão de Anistia, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Art. 25 da Portaria nº 2.523, de 17 de dezembro de 2008, e com base em decisão proferida em Sessão Administrativa do Conselho realizada no dia 20 de fevereiro de 2018, resolve:**  
**Revogar a Súmula Administrativa nº 2002.07.003”**

Portanto, vê-se que o entendimento da Administração realmente se alterou substancialmente ao longo dos últimos anos, embora esse fato não tenha sido suficiente, de *per se*, para efetivar a anulação das anistias já concedidas, pelas limitações já mencionadas nesse tópico e também no que ora se segue.

**III.3. DA IMPOSSIBILIDADE ATUAL DE A UNIÃO INSTAURAR OS PROCEDIMENTOS DE REVISÃO DAS ANISTIAS POLÍTICAS CONCEDIDAS. NECESSIDADE DE AGUARDAR O JULGAMENTO DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE Nº 817.338/DF. QUESTÃO PREJUDICIAL EXTERNA QUE ENSEJA A SUSPENSÃO DO PROCESSO (ART. 313, V, a, CPC/2015). OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

Diante de tudo o que foi narrado no tópico acima, resta evidente que a União **não se manteve inerte em relação às anistias concedidas de maneira equivocada**; no entanto, **encontrou diversos obstáculos à sua revisão**, principalmente junto ao Poder Judiciário, mais especificamente junto aos Tribunais Superiores que analisaram a matéria.

Nesse contexto, é certo a matéria trazida tanto nos presentes autos **não pode ser analisada de modo dissociado do que se estabelecerá a partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338/DF**, tendo em vista que o eventual provimento ou não desse recurso

---

<sup>2</sup> A concessão ilegal fundou-se unicamente na existência da Súmula Administrativa nº 2002.07.003, da Comissão de Anistia. Essa Súmula considerou que a Portaria nº 1.104-GM3/64, do Ministro da Aeronáutica, seria, por si só, o ato de exceção de natureza política de que trata o art. 8º do ADCT, e, como tal, autorizaria a concessão da anistia, independentemente da ocorrência de perseguição por motivos políticos.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

será absolutamente prejudicial à possibilidade de acolhimento do pleito formulado pelo ilustre *Parquet* federal.

No RE nº 817.338/DF, discute-se justamente a possibilidade de um ato administrativo (a portaria concessiva de anistia), caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública, após o decurso do prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99.

De fato, veja-se a ementa da repercussão geral, cujo acórdão foi publicado no DJE em 8/10/2015:

[...] **Direito Constitucional e Administrativo. Segurança concedida para declarar a decadência de ato da Administração por meio do qual se anulou portaria anistiadora. Análise quanto à existência ou não de frontal violação do art. 8º do ADCT. Julgamento de tese sobre a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99. Matéria dotada de repercussão econômica e jurídica. Questões suscetíveis de repetição em inúmeros processos. Repercussão geral reconhecida.**

De acordo com o Relator da repercussão geral, “*os temas postos em discussão nestes autos **apresentam nítida densidade constitucional** e, a toda evidência, extrapolam os interesses subjetivos das partes, sendo extremamente relevantes para os cidadãos, dada a vultosa quantia que vem sendo destacada do orçamento da União para a realização dos pagamentos aos anistiados*” (grifado).

Veja-se, ainda, que a questão não é completamente pacificada na Suprema Corte, como afirmado também pelo Relator: “*Aliás, conquanto haja importante precedente consubstanciado no MS nº 28.279/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, no qual restou decidido que situações flagrantemente inconstitucionais não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do prazo decadencial da Lei nº 9.784/99, a questão continua a ser reiteradamente*





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST**

---

*submetida a este tribunal, sendo que sobre ela não há, ainda, um posicionamento definitivo e vinculante desta Suprema Corte” (grifado).*

Portanto, o julgamento do RE nº 817.338/DF é absolutamente prejudicial à análise do mérito da presente ação civil pública, que tem como objeto a mera revisão dos processos concessivos de anistia, não abarcando a possibilidade ou não de a Administração anular as portarias anistiadoras, o que só pode ser feito efetivamente caso se entenda não ser aplicável a decadência prevista no art. 54, da Lei nº 9.784/99.

Nessa linha, o art. 313, V, *α*, do CPC/2015, estabelece que se suspende o processo quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente.

Ora, na hipótese *sub judice*, não resta dúvida de que o julgamento definitivo da causa depende do julgamento da repercussão geral admitida no Supremo Tribunal Federal, precisamente no bojo do RE nº 817.338/DF.

Isso porque, se a Corte Suprema, por um lado, decidir que incide a decadência prevista na Lei de Processo Administrativo, com a consequente impossibilidade de revisão e anulação das portarias anistiadoras, será inócuo qualquer deferimento do pedido do MPF – que importaria, ao fim e ao cabo, apenas no dispêndio desnecessário de mais recursos públicos, não apenas para proceder à revisão e à anulação das portarias, mas também para formular a defesa judicial da União em diversas ações e mandados de segurança que seriam manejados pelos anistiados políticos.

Por outro lado, caso o STF decida que os atos administrativos podem ser anulados após o prazo de 5 (cinco) anos, por afrontarem o art. 8º, do ADCT, e consequentemente serem inconstitucionais, poder-se-á até mesmo vislumbrar a posterior perda superveniente do interesse de agir do *Parquet* federal nesta ação civil pública, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015, uma vez que o entendimento da Administração é praticamente idêntico ao do MPF no sentido de que devem ser anuladas as portarias anistiadoras. Em um cenário como esse, abrir-se-





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

**á a possibilidade de instauração de novo Grupo de Trabalho para a revisão dos processos no âmbito administrativo, sem que seja estritamente necessária – e sendo, na verdade, inclusive prejudicial –, a existência de decisão judicial que imponha essa obrigação de fazer à União. Caso iniciados espontaneamente os procedimentos de revisão pela Administração, pois, não haveria mais interesse de agir na demanda.**

Destarte, dúvida não há quanto à prejudicialidade do julgamento da repercussão geral em relação ao presente feito, a não só recomendar, mas efetivamente exigir deste douto juízo, em atenção aos princípios informadores do sobreprincípio da segurança jurídica, que suspenda o processo, até que, finalmente, o Pretório Excelso resolva em definitivo a questão no julgamento do RE nº 817.338/DF.

Não bastassem esses argumentos, destaque-se também que, nos termos do § 5º do art. 1.035, do CPC/2015, reconhecida a repercussão geral, o relator no STF determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional. É evidente que a mencionada suspensão só existe após o reconhecimento da repercussão geral, porque somente nesse caso o STF passará a julgar o mérito da matéria. Antes disso, não haveria sentido em suspender os processos em trâmite que tenham por objeto matéria constitucional, devendo o seu mérito continuar a ser decidido normalmente, independentemente da fase procedimental<sup>3</sup>.

Vê-se claramente, portanto, que, na lógica do reconhecimento da repercussão geral, a suspensão dos processos que tratem do mesmo tema pode ser extremamente necessária, para que os futuros julgados estejam em harmonia com o posicionamento da Suprema Corte.

Ademais, deve-se considerar que o novo diploma processual civil passou a prever expressamente, no art. 1.035, § 9º, que *“O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus”*.

---

<sup>3</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*, 9ª edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 1.736.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Nos autos do RE nº 817.338/DF<sup>4</sup>, inclusive, já houve pedido da Procuradoria-Geral da República, protocolado no dia 22/11/2017, de que seja dada preferência ao julgamento do feito, em razão não apenas da repercussão geral reconhecida, mas também ante o “*largo lapso temporal decorrido desde a ocorrência dos fatos subjacentes à discussão jurídica posta nos autos, e o grande impacto da causa sobre o erário federal*”.

Por isso, espera-se que muito em breve haja a definição da questão pelo STF, o que sem dúvidas interferirá sobremaneira na apreciação do pedido formulado pelo MPF nestes autos.

Não se olvide ainda que, tendo ficado claro que a repercussão geral reconhecida pelo STF configura uma verdadeira questão prejudicial externa à análise desta ação civil pública, é preciso também reconhecer que a Administração não poderia ser compelida, de maneira temerária, neste momento, a empreender enormes esforços para instaurar processos de revisão das portarias que concederam anistias, sendo que, em pouco tempo, poderá ter de, eventualmente, revisar as medidas adotadas.

De fato, não se pode pensar que uma decisão judicial que acolha o pleito do *Parquet* seria facilmente reversível. Na verdade, eventual determinação deste juízo no sentido de instaurar processos de revisão das anistias concedidas geraria, em primeiro lugar, **enormes gastos da máquina pública para alocar recursos e destacar pessoal na/para a tarefa revisional, que envolve mais de 2.500 processos a serem analisados de maneira individualizada, sob o crivo do contraditório, o que tem o condão de gerar um trabalho considerável para os agentes públicos envolvidos.**

Ademais, veja-se que **a mera abertura dos procedimentos de revisão já ensejaria o surgimento de diversas impugnações dos atos administrativos pela via mandamental**, o que levaria a União, através de seu órgão de representação judicial, a Advocacia-Geral da União, ter de eventualmente destacar mais advogados para a formulação da defesa em tais processos, dada a magnitude da demanda a ser gerada. E tudo isso sem grandes expectativas de êxito, no

---

<sup>4</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4585518>





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

âmbito infraconstitucional, tendo em vista a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, acima descrita.

Todas essas medidas seriam tomadas sem a certeza de que a Administração estaria respaldada, nas anulações que pudesse efetivar, por uma futura decisão do STF no sentido de que a decadência prevista no art. 54, da Lei nº 9.784/99, de fato, não se aplicaria a esse tipo de caso.

Dessa maneira, a implementação das revisões de forma temerária **afrentaria de maneira clara o princípio da eficiência previsto no art. 37, da CRFB/88**, que, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, poderia ser lido como um princípio referente à “boa administração”, nos seguintes termos:

[...] “Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’ [Guido Falzone, *Il Dovere di Buona Amministrazione*, Milão, Giuffrè, 1953]. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, **em desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’**. (...)”<sup>5</sup> (grifado)

Diante de todas as circunstâncias descritas acima, é certo que eventual imposição judicial de uma obrigação de fazer consistente em revisar os 2.530 processos de anistia, neste momento, seria absolutamente ineficiente, uma vez que a atividade administrativa daí decorrente seria instaurada no momento menos oportuno possível, sendo completamente inadequado o meio buscado pelo MPF para solucionar o problema discutido nestes autos.

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 28ª edição, São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2011, p. 122.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

Enfim, em face a todo o exposto, é certo que a medida mais acertada, do ponto de vista processual, é a suspensão do feito, nos termos do art. 313, V, *a*, e § 4º, do CPC/2015, por até (6) seis meses, a fim de se aguardar a definição do tema pelo Supremo Tribunal Federal.

**IV. DO PEDIDO**

Diante do exposto, a União requer seja o processo imediatamente suspenso, nos termos do art. 313, V, *a* e §4º, do CPC/2015, pelo prazo de 6 (seis) meses, em razão da questão prejudicial externa existente, qual seja, a repercussão geral no RE nº 817.338/DF, inclusive mediante a expedição de ofício informativo ao Exmº. Relator Min. Dias Toffoli.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito.

Brasília/DF, 20 de março de 2018.

**RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA**

Advogado da União

Procurador-Regional da União da 1ª Região

**JOÃO PAULO LAWALL VALLE**

Advogado da União

Subprocurador-Regional da União da 1ª Região

**ALEXANDRE DANTAS COUTINHO SANTOS**

Advogado da União





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO - 1ª REGIÃO**  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA – CGAEST

---

**ANEXOS:**

- I. **Nota AGU/JD/1-2006;**
- II. **Parecer n. 106/2010/DECOR/CGU/AGU;**
- III. **Nota nº 071/2013/CCJ/CGJUDI/CONJUR-MJ/CGU/AGU;**
- IV. **Despacho nº 174/2014/SFT/CGU/AGU;**
- V. **Aviso n. 227/MD;**
- VI. **Nota AGU n. 20/2017//NAJ-CCJ/CCJ/CGAAN/CONJUR-MJ/CGU/AGU;**

