

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

|              |  |
|--------------|--|
| Processo:    | Recurso Extraordinário nº 817.338/DF – Repercussão Geral (tema n. 839) |
| Recorrentes: | União Federal e Ministério Público Federal                             |
| Recorrido:   | Nemis da Rocha   |

**A ASSOCIAÇÃO DOS ANISTIADOS DO NORDESTE - ASANE,**

pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o n. 05.403.177/0001-52, com sede na Avenida Mario Melo, nº 193, Bairro Santo Amaro, Recife/PE, por seus advogados que esta subscrevem, conforme documentação anexa (Doc. 01), vem, com fundamento nos arts. 138 e 1.035, § 4º, do Novo Código de Processo Civil, e no art. 323, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **requerer seu ingresso nos autos do RE 817.338 na qualidade de *amicus curiae***, pelas razões a seguir expostas.

**1. O caso concreto e a repercussão geral**

1.1 Trata-se de Mandado de Segurança no qual se postula a invalidação de Portaria do Ministro de Estado da Justiça que anulou ato anterior da sua lavra, que concedera ao impetrante a condição de anistiado político. Sustenta o autor, em síntese, o decurso *in albis* do prazo decadencial de cinco anos para a Administração Pública anular os seus próprios atos e a validade da concessão da anistia política.

1.2 Afirma o impetrante que a decadência do exercício do poder de autotutela administrativa decorre do fato de a decisão anulatória ter se operado mais de 8 (oito) anos após a prática do ato anulado. Afinal, a Portaria MJ n. 1.960, publicada em 6.9.2012, anulou a Portaria MJ n. 2.340, que, em 9.12.2003, concedera ao impetrante a condição de anistiado político. Foi, portanto, superado o prazo de cinco anos previsto no art. 54 da Lei n.

9.784/99. Por outro lado, o impetrante sustenta que a validade do ato que lhe concedeu a condição de anistiado decorre do fato de ter ingressado na Aeronáutica antes da Portaria n. 1.104/64, que, em típico ato de exceção, “determinou a exclusão dos cabos da Força Aérea com mais de 08 (oito) anos de serviços em represália ao apoio dado pelas associações da categoria ao Presidente deposto, João Goulart.” (e-STJ, fl. 2)

**1.3 A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, concedeu a ordem postulada.** A decisão, relatada pelo e. Ministro Arnaldo Esteves Lima, reconheceu “a decadência do ato que anulou a portaria anistiadora”, e, desta forma, restabeleceu em todos os seus efeitos a anistia política que havia sido reconhecida ao impetrante. Confira-se, a propósito, a ementa dessa percuciente decisão:

“MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

**1. O poder-dever de a Administração rever seus próprios atos, mesmo quando eivados de ilegalidade, encontra-se sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, ressalvada a comprovação de má-fé por parte do anistiado político, nos termos do previsto no art. 54, caput, da Lei 9.784/99 c.c. 37, § 5º, da Constituição da República, ou a existência de flagrante inconstitucionalidade.**

2. Nos termos do art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99, "Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

3. O conceito de "autoridade administrativa", a que alude o § 2º do art. 54 da Lei de Processo Administrativo, não pode ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência.

**4. Devem ser consideradas como "exercício do direito de anular" o ato administrativo apenas as medidas concretas de "impugnação à validade do ato", tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça – autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02.**

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

6. Não incide a ressalva inscrita na parte final do caput do art. 54 da 9.784/99, pois não se fala, em momento algum, na ocorrência de má-fé, vício que não pode ser presumido.

7. **Hipótese em que a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos, restando consumada a decadência administrativa**, nos termos do caput do art. 54 da Lei 9.784/99.

8. **A Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, mesmo se considerada hábil a afastar a decadência, não tem o condão de reabrir o prazo decadencial já finalizado.**

9. A questão sub judice, dirimida pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial MJ/AGU 134/11, não se vincula a eventual inconstitucionalidade da Súmula Administrativa 2002.07.0003 da Comissão de Anistia, uma vez que a definição de ato de exceção exclusivamente político, previsto no art. 8º, caput, do ADCT, foi deixado a cargo da legislação infraconstitucional, qual seja, da Lei 10.559/02.

10. Eventual equívoco da Comissão de Anistia ao editar a Súmula Administrativa 2002.07.0003 importaria em mera ofensa indireta à Constituição Federal, o que não desafia exame de (in)constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e, muito menos, por esta Corte. Precedentes do STF.

11. Precedentes: MS 18.728/DF, 18.606/DF, 18.682/DF e 18.590/DF (Rel. p/ ac. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Seção, julgados em 10/4/13).

12. **Hipótese em que, quando da publicação da Portaria/MJ 1.960, em 6/9/12), ou, ainda, da Portaria Interministerial/MJ/AGU 134, de 15/2/11, já havia transcorrido o prazo decadencial, uma vez que a Portaria/MJ 2.340, que concedeu a anistia, é de 9/12/03.**

13. **Segurança concedida para declarar a decadência do ato que anulou a portaria anistiadora.** Custas ex lege. Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ. Agravo regimental do Impetrante prejudicado.”

1.4 A União Federal interpôs Recurso Extraordinário contra essa decisão, no qual suscitou, no essencial, violação aos artigos 8º do ADCT e 37, *caput* e § 5º da Constituição Federal. Alega que a anistia foi concedida sem a observância do requisito constitucional da “motivação exclusivamente política” do ato de exceção, e que situações manifestamente inconstitucionais poderiam ser desconstituídas mesmo após o decurso do quinquênio decadencial. Demais disso, a Advocacia-Geral da União, em seu Parecer n. 106/2010/DECOR/CGU/AGU, de 15.12.2010, fixou o entendimento de que a Nota AGU/JD-1/2006, de 07.02.2006, “representou medida inequívoca de impugnação à validade do direito de anular pela Administração e obsta, por conseguinte, a consumação do referido prazo decadencial.” Assim, o princípio da legalidade administrativa exigiria a anulação da anistia. O Ministério Público Federal também interpôs recurso extraordinário, no qual, além de repisar a alegada ausência de perseguição política e de decadência administrativa, enfatizou a repercussão financeira das anistias políticas.

1.5 O Relator do Recurso Extraordinário, Ministro Dias Toffoli, reconheceu a repercussão geral das seguintes questões: “a) Possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração

Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999”; e “b) Saber se portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT” (Tema 839).

1.6 Diante desse cenário, a presente peça se destina a trazer subsídios a ambas as questões cuja repercussão geral foi reconhecida pelo e. Ministro Relator, e analisar as suas repercussões sobre o caso concreto. Antes disso, porém, será demonstrada a presença dos requisitos legais à sua admissão como *amicus curiae* no presente caso.

## 2. Os requisitos legais para a admissão dos *amici curiae*

2.1 A Lei n. 9.868/98, em seu artigo 7º, § 2º, prevê a possibilidade de o Relator admitir a manifestação de órgãos ou entidades, na qualidade de *amicus curiae*, desde que restem configurados dois requisitos: a **relevância da matéria e a representatividade dos postulantes**<sup>1</sup>. O Novo Código de Processo Civil, além de também exigir a representatividade do postulante (art. 138, *caput*) autoriza a admissão de *amici curiae* em recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida (art. 1.035, §4º), providência que, de resto, é amplamente admitida pelo Supremo Tribunal Federal. Tal medida é natural em razão de **a aferição da repercussão geral** pressupor juízo de relevância da questão, particularmente “do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico”, de modo a ultrapassarem “os interesses subjetivos do processo”<sup>2</sup>.

2.2 Portanto, o reconhecimento da repercussão geral deste Recurso Extraordinário evidencia a relevância da questão constitucional em apreço. De todo modo, ela se revela notadamente clara quando se percebe que decisão a ser proferida neste processo implicará a manutenção, ou não, de anistias reconhecidas a milhares de pessoas que se encontram em idade avançada. Com efeito, o ato de exceção que excluiu do serviço militar os cabos da Aeronáutica foi praticado em 1964, ou seja, há mais de 52 (cinquenta e dois) anos. Como os atos de exceção atingiram militares de menor patente (cabos da Aeronáutica) que atualmente se encontram em fase avançada das suas vidas, não é difícil concluir que as prestações pecuniárias decorrentes da anistia desempenham extraordinária

---

“Art. 7º (...), <sup>1</sup> § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

<sup>2</sup> Artigos 543-A, do CPC de 1973 e 1035, §1º do CPC de 2015. Na mesma linha, o artigo 323, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

importância na subsistência desses militares em momento no qual se encontram naturalmente mais expostos.

2.3 **Não menos evidente é a presença do requisito da representatividade adequada.** Este conceito foi muito bem delineado pelo Ministro Celso de Mello, quando do julgamento pelo Plenário do STF da ADI 2.321-MC (DJe 10.06.2005), ocasião na qual asseverou que “o ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do "*amicus curiae*", permitindo, em consequência, que terceiros, **desde que investidos de representatividade adequada**, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. **A intervenção do "*amicus curiae*", para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa,** em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional”<sup>3</sup> (grifou-se).

2.4 Daí se vê que o requisito da representatividade adequada se revela presente quando a contribuição do *amicus curiae* for potencialmente desejável e útil. Isso se verificará, *exempli gratia*, em hipóteses em que o postulante tiver finalidade institucional intimamente conectada ao tema da repercussão geral, *expertise* que o distinga ou representar parcela relevante do setor. Neste ponto, não se deve perder de vista que a participação dos *amici curiae* se destina a ampliar os participantes e os argumentos submetidos à Suprema Corte, conferindo, portanto, maior legitimidade democrática às decisões proferidas pelo STF sob a sistemática da repercussão geral.

2.5 Não há dúvida de que a **Associação dos Anistiados do Nordeste – ASANE** consiste em entidade com significativa representatividade em relação a pessoas diretamente atingidas pela decisão a ser proferida neste processo. Afinal cuida-se de entidade **constituída há mais de dez anos, que congrega, em toda a Região Nordeste, militares das Forças Armadas e de Forças Auxiliares e Civis que foram afastados das suas funções por atos de exceção.** Conforme dispõe o Estatuto Social (Doc. 02), a ASANE tem como finalidade institucional o “**estudo, coordenação, proteção e representação de cidadãos brasileiros de atividades militar e civil punidos por ‘Atos de Exceção’ no período compreendido entre 18 de setembro de**

---

<sup>3</sup> ADI 2.321-MC, Pleno, DJe 10.06.2005.

**1946 e 05 de outubro de 1988(...)**” (art. 1º). Por sua vez, congrega “militares das Forças Armadas e Forças Auxiliares e Civis, desligados, excluídos, licenciados e/ou compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas (...)” (art. 2º, I), atuando na defesa dos “interesses dos associados perante órgãos públicos e entidades privadas, nas esferas administrativa e jurídica”.

2.6 Como o objeto central deste Recurso Extraordinário é a ilegitimidade da anulação de anistia concedida pelo Poder Executivo Federal a militares afastados das suas funções por Portaria editada durante o regime militar, é evidente a **pertinência da atuação da ASANE no feito**. De fato, esta associação representa, no âmbito de todo o Nordeste, precisamente militares afastados das suas funções por atos de exceção praticados pelo regime militar no Brasil, inclusive e notadamente pela Portaria 1.104/1964. Portanto, **a entidade ora postulante representa parcela significativa daqueles que serão diretamente atingidos pela decisão a ser proferida neste processo**.

2.7 Ressalte-se que na **ADPF n. 158**, relatada pelo e. **Ministro Gilmar Mendes**, a ASANE foi admitida como *amicus curiae*. A questão versada nesta ação é similar a que é objeto do presente recurso extraordinário, na medida em que o pedido formulado na ADPF n. 158 consiste em interpretação conforme a Constituição dos arts. 1º, 16 e 17, da Lei n. 10.559/2002, que regulamentam o art. 8º do ADCT, base constitucional da anistia.

2.8 **Em suma: a ASANE preenche os requisitos necessários à sua admissão neste feito como *amicus curiae*, razão pela qual, respeitosamente, requer que V.Exa. autorize o seu ingresso.**

### **3. A Administração Pública somente pode anular os seus atos após o quinquênio decadencial, caso demonstre inequivocamente a ocorrência de má-fé ou de flagrante inconstitucionalidade**

3.1 Não há dúvida de que o poder-dever de a Administração Pública anular os seus próprios atos consiste em corolário natural do princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88). Afinal, tendo-se constatado a prática de ato administrativo ilegal, e assim contrário ao seu fundamento de validade, é dever do agente administrativo

competente invalidá-lo, via de regra, com efeitos retroativos. Desse modo, priva-se o ato ilegal da produção de qualquer efeito jurídico válido. O mesmo raciocínio se aplica à hipótese de violação da Constituição: percebendo-se a inconstitucionalidade de um determinado ato, cabe à autoridade administrativa a declaração, com efeitos *ex tunc*, da sua nulidade.

3.2 Embora aparentemente singela, esta conclusão apresenta maior complexidade quando se verifica que o respectivo ato administrativo vigeu por lapso de tempo considerável, pautando o comportamento de pessoas de boa-fé. Nessas situações o princípio constitucional da segurança jurídica impõe relativizações ao dever de anulação de atos ilegais ou inconstitucionais com efeitos *ex tunc*. No plano do controle judicial de constitucionalidade de leis, por exemplo, o art. 27, da Lei n. 9.868/99 autoriza o “Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, (a) restringir os efeitos daquela declaração (de inconstitucionalidade) ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”, em face de “razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.”

3.3 Na seara específica da anulação de atos administrativos ilegais, aplica-se o disposto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, *verbis*: “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.” A literalidade deste dispositivo revela claramente que o legislador federal realizou uma ponderação entre os princípios da nulidade do ato administrativo ilegal ou inconstitucional (conseqüências lógicas, respectivamente, dos princípios da legalidade e da supremacia da Constituição) e da segurança jurídica.

3.4 **A solução adotada pelo legislador consistiu na limitação, ao prazo de cinco anos, da possibilidade de serem anulados os atos administrativos ilegais, salvo comprovada má-fé.** Assim, prestigiou-se a segurança jurídica, na medida em que foi negada à Administração Pública a possibilidade de, após cinco anos, privar de efeitos jurídicos ato administrativo que repercutiu favoravelmente na esfera jurídica de cidadãos de boa-fé, mas não se descurou da legalidade administrativa. Afinal, poderá a Administração Pública anular o respectivo ato em cinco anos, ou mesmo depois do advento deste prazo, caso demonstre, de modo inequívoco, a má-fé do beneficiário.

3.5 Note-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS n. 26.860/DF, adotou a tese de que “**a inconstitucionalidade prima facie evidente impede que se consolide o ato administrativo acoimado desse gravoso vício em função da decadência**”. Neste caso, cuidava-se da efetivação de tabeliães sem concurso público, em evidente violação ao § 3º do art. 236 da CF/88. Este dispositivo determina peremptoriamente a abertura de concurso de provimento ou de remoção no prazo máximo de seis meses, a contar da vacância da serventia. Na hipótese, ao invés de abrir concurso público logo após a vacância, foram efetivados tabeliães substitutos que não haviam sido submetidos a concurso. Por outro lado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde o advento da Constituição de 1988, sempre afirmou a inviabilidade do ingresso na atividade notarial ou de registro sem concurso público.

3.6 Daí se vê que a hipótese em que o Supremo Tribunal autorizou a invalidação de ato administrativo para além do quinquênio legal foi muito bem demarcada. Com efeito, trata-se de “*inconstitucionalidade prima facie evidente*”, que na hipótese se verificou pela prática de ato que violara, de modo flagrante e frontal, o § 3º do art. 236 da CF/88 e pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que lhe dava concretude. Com efeito, enquanto estes obrigavam a abertura de concurso público no prazo máximo de seis meses da vacância de ofício notarial ou de registro, houve a efetivação de tabelião substituto que não fora aprovado no respectivo certame. Veja-se que o requisito da flagrante inconstitucionalidade não é senão uma hipótese de má-fé do administrado, na medida em que o ato que lhe beneficiou contradizia, inequivocamente, dispositivo constitucional expresso e a iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3.7 Portanto, **a possibilidade de a Administração Pública anular um ato administrativo após cinco anos do seu advento pressupõe a demonstração inequívoca da má-fé ou de flagrante violação a dispositivo constitucional**. Lembre-se que a boa-fé é presumida, de modo que a má-fé deve ser analiticamente demonstrada pela Administração Pública.

3.8 Por outro lado, é bem de ver que a mudança de interpretação quanto ao sentido e ao alcance de norma constitucional ou legal se sujeita à regra geral da irretroatividade. Com efeito, caso a Administração Pública confira a determinado



dispositivo constitucional interpretações diversas ao longo do tempo, consiste em corolário natural do princípio da segurança jurídica que a nova interpretação somente colha situações ocorridas após o seu advento. Ficam, assim, preservados os atos administrativos produzidos com base na interpretação pretérita, ainda que editados há menos de cinco anos do advento da nova interpretação. Conferir efeitos retroativos a novas interpretações levadas a cabo pela Administração Pública consiste em hipótese exemplar de violação ao princípio constitucional da segurança jurídica.

3.9 À vista de todo o exposto, propõe-se a seguinte tese para a primeira questão cuja repercussão geral foi reconhecida: **Como regra geral, a Administração Pública tem cinco anos para anular os seus próprios atos. Após esse prazo, o exercício da autotutela administrativa está condicionado à demonstração inequívoca, por parte da Administração Pública, de que houve má-fé do beneficiário e/ou que o respectivo ato administrativo contraria, de modo frontal e inquestionável, dispositivo constitucional. Mudanças de interpretação da legislação ordinária ou constitucional pela Administração Pública produzem efeitos prospectivos, de modo a preservar-se os atos administrativos editados com base na antiga interpretação.**

3.10 Conforme se poderá constatar adiante, a aplicação dessa tese ao caso concreto revelará, claramente, a ilegitimidade do ato administrativo de cancelamento da anistia política anteriormente concedida.

#### **4. A solidez das razões que embasaram o ato de concessão da anistia e a sua compatibilidade com o art. 8º do ADCT**

4.1 Neste ponto, cumpre ser abordada a segunda questão objeto da repercussão geral, qual seja, “saber se portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT”. Note-se, preliminarmente, que a Portaria n. 1.104/64 promoveu a exclusão dos quadros da Aeronáutica dos cabos que completassem 8 (oito anos) de serviço. A Comissão de Anistia, órgão dotado de competência privativa para analisar os requerimentos de anistia política e assessorar o Ministro de Estado da Justiça

(autoridade competente para apreciar os pedidos de anistia),<sup>4</sup> aprovou a Súmula Administrativa n. 2002.07.0003. Nela se reconheceu que “a Portaria n.º 1.104, de 12 de outubro de 1964, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Aeronáutica, é ato de exceção, de natureza exclusivamente política”, à vista de ter sido editada com a finalidade de perseguir os cabos da Força Aérea Brasileira pela resistência ao golpe militar de março de 1964. Em dezembro de 2003, o Ministro da Justiça deferiu o pedido de anistia ao impetrante (Portaria MJ n. 2.340, 9.12.2003), na medida em que este demonstrou ter ingressado na Aeronáutica antes da Portaria n.º 1.104/1964. Como não poderia deixar de ser, a decisão concessiva da anistia extraiu do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o seu fundamento constitucional, *verbis*:

“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. (grifos nossos)”**

4.2 O amplo e percuciente estudo que embasou este juízo foi sintetizado no ofício n. 678/2008, enviado pelo Presidente da Comissão de Anistia ao Tribunal de Contas da União, no qual S.Exa. consignou que:

“10. **Os mencionados deferimentos de pedidos de anistia referem-se a um grupo determinado de pessoas cujos atos arbitrários do governo, calcados em motivação política, explicitam o direito à anistia de forma clara e objetiva.** Neste contexto, faço referência ao texto de Abelardo Jurema, publicado no ‘O Cruzeiro’ de 04 de julho 6/16 de 1964, onde o ex-Ministro da Justiça narra as turbulências e crises dos últimos dias do Governo ‘Jango’.

11. No texto, o autor deixa claro a agitação social e militar que se instalara nos últimos dias de março, com as dificuldades encontradas pelas Forças Armadas, onde os oficiais eram reformistas, e os praças firmavam apoio a legalidade e a ‘Jango’, e mostra a sucessão de acontecimentos e decisões que levaram a perda do equilíbrio no poder, e ao golpe de abril.

12. Neste interim, o que melhor e mais notoriamente representa a repressão política dentro das armas são os atos da Marinha (em especial a exposição de motivos nº 138), que visava reprimir a rebelião ocorrida no Sindicato dos

---

<sup>4</sup> Confira-se o 12 da Lei nº 10.559/2002: “Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.”

Metalúrgicos, que envolvia a participação de civis e militares da Marinha, e posteriormente o controle de diversos navios da Armada, e que se consagrou com o ato de baixar armas dos fuzileiros "recrutados" para controlar o "motim", e na necessidade de uso das tropas do Exército para repressão da manifestação que já durava três dias.

13. Nessa ocasião, a Marinha, optou por banir de seus quadros todos os militares envolvidos na rebelião, direta ou indiretamente, e com qualquer grau de participação.

14. **A Aeronáutica, embora sem participação militar direta nos fatos ocorridos nos dias 26, 27 e 28 de março de 1964, mas ante os acontecimentos, também procedeu a uma investigação em seus quadros. Tal investigação resultou no afastamento pontual dos apontados na Portaria nº 1.103 e agiu, de forma preventiva, com relação aos cabos da Portaria nº 1.104.**

15. Assim, a motivação exclusivamente política do licenciamento de diversos militares da Força Aérea Brasileira encontra-se na edição de algumas normas do período, considerando os fatos da época, tinham como motor a perseguição daqueles considerados suspeitos de práticas revolucionárias dentro da Aeronáutica, onde principalmente os Cabos se organizavam em instituições, as quais a de maior notoriedade foi a ACAFAB - Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira.”

[...]

25. Assim, não se pode deixar de ressaltar que as atividades exercidas pela Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira (ACAB), sem dúvida, representaram um grande obstáculo às autoridades golpistas, conforme se comprova pelos ofícios reservados citados acima, e em consequência a esta constatação a edição de uma norma (de estrutura formal, que apresentava em seu bojo amplos poderes de liberalidade o que lhe afastou o caráter discricionário) que desmobilizasse essa classe militar, foi certamente a opção considerada.

26. **Todavia, diferentemente da Marinha, que apenas identificou e excluiu cada um dos envolvidos, a Aeronáutica optou pela tomada de duas medidas, uma punitiva, desligando aqueles que conseguiu nominar como envolvidos no inquérito ‘ACAB’ – Portaria n. 1.103, a uma preventiva, que evitava que mesmo futuramente, a mobilização de cabos eclodisse em movimentos considerados subversivos, pois ainda havia o descontentamento dentro da corporação da FAB com os acontecimentos políticos do país – Portaria n. 1.104/64.**

[...]

28. Diante da impossibilidade de desligamento sumário e instantâneo de todo o pessoal diretamente envolvido com os fatos já narrados, eis que tal medida paralisaria a Aeronáutica por se tratar de imensa massa de trabalho, e considerando o impeditivo legal de desligamentos daqueles que prestassem serviço há mais de dez anos, pois adquiririam “estabilidade”, optou-se pelo desligamento administrativo daqueles que, na graduação de Cabo, viessem a completar 8 (oito) anos de serviço.

29. Isso viabilizaria o afastamento gradual de todos os envolvidos direta ou indiretamente com o ocorrido em Março/Abril de 1964, e por consequência evitaria a formação de novos movimentos que pudessem subverter a ordem dentro e fora da caserna.” (sem grifos no original)

4.3 Daí se vê que a Comissão de Anistia e o Ministro da Justiça consideraram que a Portaria n. 1.104/64, ao determinar a exclusão da Aeronáutica dos cabos com mais de 8 (oito anos) de serviço, consistiu em “ato de exceção”, na medida em que buscou

retaliar os membros da categoria que, no âmbito da Aeronáutica, mais se engajara em protestos e atos de resistência ao golpe militar de março de 1964. O intuito de perseguir os cabos, que já poderia ser depreendido do cotejo da Portaria n. 1.104/64 com os fatos acima narrados, evidencia-se cruamente no Boletim n. 21/1965, expediente reservado do Estado-Maior da Aeronáutica. Confira-se:

**“Neste Inquérito Policial Militar, instaurado por solicitação do Comando da Base Aérea de Santa Cruz, foram apuradas as atividades subversivas da entidade denominada "Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira" (ACAFAB). Os fatos apurados atestam que a entidade: foi criada sem autorização do Ministério da Aeronáutica; vem utilizando indevidamente o nome da Força Aérea Brasileira; que sua Diretoria tomava parte ativa em reuniões em atividades subversivas; que desenvolvia atividades ilícitas, contrárias ao bem público e a própria segurança nacional; que, através de reuniões subversivas na entidade era tramada a deposição de ex-Presidente da República e seguidas, in totem, as teses contrárias ao regime, do então Deputado Leonel Brizola; que teve participação direta nos acontecimentos subversivos, que foram levados a efeito no Sindicato dos Metalúrgicos; 'A Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira, registrada sob esse título, contrariando as Autoridades do Ministério da Aeronáutica, deverá ter seu registro, como pessoa jurídica, cassado mediante AÇÃO JUDICIAL INTENTADA pelo Ministério da Aeronáutica; uma vez que essa denominação - 'DE CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA' - envolve o nome da corporação e se presta a explorações políticas. É recomendável que sejam tomadas medidas para prevenir que se organizem outras entidades, de caráter tendencioso como a 'ACAFAB' e a 'CASA DOS CABOS DA AERONÁUTICA DE SÃO PAULO', associação de caráter civil organizada por graduados da Força Aérea Brasileira, que devem ser mantidas sob vigilância para evitar que se degenerem. Tendo ficado evidenciada no decorrer deste IPM a prática de transgressões disciplinares, face ao relatório fls. 574, usque 584, resolvo: 1º) Aplicar a punição de expulsão aos seguintes Cabos: (...); Ainda, imponho a pena disciplinar de 30 (trinta) dias de prisão aos militares abaixo discriminados (...)**

**Determino, outrossim, a Diretoria Geral do Pessoal da Aeronáutica que atente com especial cautela para a conduta dos Cabos, cujos nomes constam das relações de fls. 35, 122 a 124, 126 a 140, 364 a 365, os seguintes (...); Que o engajamento ou reengajamento, objeto de exame cuidadoso, primordialmente no que se relaciona com o comportamento militar e civil; Também atendo, ao sugerido no relatório de fls. 574, **RESOLVO, proibir, expressamente, sejam feitos, em folhas de pagamento, desconto em favor DA ASSOCIAÇÃO DOS CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA, da Casa dos Cabos da Aeronáutica de São Paulo e de quaisquer outras associações de caráter civil, organizadas por Cabos pertencentes à Aeronáutica.****

RESOLVO, ainda sejam expedidos avisos, comunicações, rádios ou circulares a todas às Unidades do Ministério da Aeronáutica, cientificando-as da decisão acima adotada;

**Outrossim, DETERMINO aos Senhores Comandantes de Unidades procedam ao fechamento sumário e imediato de todas as sucursais de denominada Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira, que, porventura, ainda estejam em atividades.**

Também, resolvo sejam pedidos informações ao Excelentíssimo Senhor Comandante da 4ª Zona Aérea respeito da atividades da denominada 'CASA DOS CABOS DA AERONÁUTICA DE SÃO PAULO', devendo ser ao meu Gabinete remetidos Estatutos e relatados todos os fatos atinentes à mesma.

**Ainda, a 'ASSOCIAÇÃO DOS CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA', já tendo suas atividades suspensas por seis meses, pelo Decreto Presidencial nº 55.629, publicado no Diário Oficial de 28 de janeiro de 1965, deve, face à sua periculosidade, ser extinta, como o foi sua congênera ASSOCIAÇÃO DOS CABOS E MARINHEIROS. A extinção completará a série de medidas adotadas pelas autoridades federais para erradicar do meio social e sobre tudo das classes militares os organismos subversivos;**

**Impõe-se a medida contra a 'ASSOCIAÇÃO DOS CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA', que, valendo-se das garantias constitucionais que asseguram a liberdade de associação de palavra, de imprensa e das demais que caracterizam o regime democrático em que vivemos, pretendeu fazer letra morta das disposições que condicionam tais liberdades a licitude das suas finalidades. (sem grifos no original)**

4.4 A leitura do Boletim n. 21/1965 evidencia, a mais não poder, que a Portaria n. 1.104/64 consistiu em claro ato de exceção, destinado a perseguir politicamente os cabos da Aeronáutica, categoria que foi associada pelos militares vitoriosos em março de 1964 às forças políticas ligadas à defesa do governo deposto. Com efeito, neste expediente reservado da Aeronáutica: (I) foram atribuídas à Associação dos Cabos da Força Aérea Brasileira (ACAFAB) “atividades subversivas contrárias ao bem público e à própria segurança nacional” e a adoção de teses contrárias ao regime; (II) recomendou-se a cassação do registro desta associação, o “fechamento sumário das suas sucursais” e o impedimento da constituição de entidades similares, as quais se inseririam na “série de medidas adotadas pelas autoridades federais para erradicar do meio social e sobretudo das classes militares os organismos subversivos”; (III) proibiu-se o desconto, em folha de pagamento, de contribuições para a ACAFAB; (IV) e afirmou-se que a ACAFAB, valendo-se das liberdades de associação e de imprensa, “pretendeu fazer letra morta das disposições que condicionam tais liberdades a licitude das suas finalidades.”

4.5 Desse modo, a análise deste Boletim reservado revela de forma muito clara que a cúpula da Aeronáutica associava os cabos e a sua associação civil (ACAFAB) a “atividades subversivas contrárias ao bem público e à própria segurança nacional”. Diante disso, o Estado-Maior da Aeronáutica preconizou a adoção de uma série de medidas “para erradicar do meio social e sobretudo das classes militares os organismos subversivos”: cassação do registro da ACAFAB, o fechamento sumário das suas sucursais, o

impedimento da constituição de entidades similares, proibição do desconto em folhas das contribuições a estas associações etc.

4.6 No plano da situação jurídico-funcional dos cabos, como bem salientado pelo Sr. Presidente da Comissão de Anistia, foram adotadas essencialmente duas medidas. A Portaria n. 1.103/64 afastou os cabos da FAB cujo suposto envolvimento nas “atividades subversivas” foi identificado em inquérito instaurado especificamente para este fim. Já a Portaria n. 1.104/64 alvejou a categoria como um todo, na medida em que determinou o desligamento administrativo daqueles que completassem oito anos de serviço. A incidência dessa medida excepcional apenas aos cabos da Força Aérea Brasileira — e não aos demais militares, conforme explicitou o Sr. Presidente da Comissão de Anistia, tinha um propósito claro: como não seria viável promover o desligamento imediato de todos os cabos em atividade — em razão do seu expressivo número e do consequente risco de solução de continuidade dos serviços prestados pela Aeronáutica — e especificamente daqueles que tinham mais de dez anos de serviço — os quais eram estáveis —, optou-se pelo afastamento gradual dos membros da categoria que mais se envolveu na resistência ao golpe, evitando-se o ressurgimento de movimentos de contestação ao regime militar.

4.7 Ademais, não procede o argumento de que a Portaria n. 1.104/64 consistiria em legislação ordinária que, sem qualquer conotação política, estabeleceria hipótese de desligamento do serviço militar após certo lapso de tempo. Embora as razões já expostas sejam suficientes para demonstrar a sua clara motivação política, cumpre destacar que essa circunstância foi reconhecida pelo Ministro da Justiça na Exposição de Motivos n. 146/MJ/2000, que seguiu anexa ao Projeto de Medida Provisória n. 2.151/2001 (posteriormente convertida na Lei n. 10.559/2002). A propósito, confira-se o seguinte trecho:

“Na seqüência, e finalizando o Capítulo, *o anteprojeto assegura aos atingidos pela Portaria n. 1.104 do Ministério da Aeronáutica de 12 de outubro de 1964 que se fundamenta no Ofício Reservado n. 04 de setembro de 1964 e pela Exposição de Motivos n. 138, de 21 de agosto de 1964*, sem prejuízo de outros atos considerados pela Comissão.

**A Reparação Econômica em Prestação Permanente e Continuada é assegurada aos anistiados políticos demitidos, licenciados, desligados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades profissionais remuneradas**, abrangendo ainda àqueles que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias

Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-501GM5, de 19 de junho de 1964 e nº S-285-GM5 e pela Portaria n. 1.104 do mesmo Ministério de 12 de outubro de 1964, que se fundamenta no ofício reservado nº 04, de setembro de 1964, e pela Exposição de Motivos n. 138, de 21 de agosto de 1964.” (grifos nossos)

4.8 A exposição de motivos do ato normativo que, em concretização ao art. 8º, do ADCT, regulamentou o processo de declaração da condição de anistiado político, expressamente afirma que o Projeto de Medida Provisória n. 2.151/2001 se destina a reconhecer este *status* aos cabos atingidos pela Portaria n. 1.104/64. Para não deixar sombra de dúvidas sobre a questão, esta Portaria foi citada textualmente. A razão é simples: reconheceu-se que os cabos desligados do serviço militar pela Portaria n. 1.104/64 “foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção”, tendo se concretizado, portanto, o pressuposto constitucional inscrito no art. 8º, do ADCT.

4.9 Note-se, por fim, que o inciso XI, do art. 2º, da Lei n. 10.559/2002, prevê que “**são declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram: [...] XI - desligados, licenciados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, ainda que com fundamento na legislação comum, ou decorrentes de expedientes oficiais sigilosos.**” Veja-se que o dispositivo confere o direito à anistia àqueles que, por motivação exclusivamente política, foram “desligados” ou “de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, ainda que com fundamento na legislação comum.”

4.10 Como a Portaria n. 1.104/64 implicou o afastamento dos cabos que atingissem 8 anos de serviço, e a sua natureza exclusivamente política foi amplamente demonstrada, parece clara a correção do ato que declarou o impetrante anistiado político. Este inciso foi introduzido a então medida provisória, no Senado Federal, por emenda aditiva que foi acompanhada do seguinte esclarecimento: “**A maioria dos praças da Marinha e Aeronáutica foram licenciados com base nos atos 424, 425, 0365, etc (Na Marinha) e Portaria 1.104/GM3, (Na Aeronáutica) com fundamento em legislação comum (LRSM), quando na realidade ditos atos e portarias estavam eivados de vícios nulos por contrariar o princípio constitucional da equidade e da isonomia, podendo as Forças Armadas excluir qualquer praça, sem fundamentação plausível:**

bastava ser considerado ‘subversivo’, em desrespeito ao Princípio do Devido Processo Legal”. (grifos nossos) Vê-se, portanto, que a exposição de motivos da ementa aditiva confirma a literalidade do inciso XI, do art. 2º, da Lei n. 10.559/2002, concluindo-se, inequivocamente, que os cabos que ingressaram no serviço militar antes da Portaria n. 1.104/64, e que foram desligados com base na sua aplicação, fazem jus ao reconhecimento da sua condição de anistiados políticos.

4.11 Assim, encontram-se amplamente demonstrados a higidez jurídico-constitucional do ato de concessão de anistia e a natureza de ato de exceção, exclusivamente político, da Portaria n. 1.104/64.

4.12 É relevante notar que o Supremo Tribunal Federal possui iterativa jurisprudência no sentido de que os militares que ingressaram no serviço militar antes da Portaria n. 1.104/64 têm direito subjetivo à anistia política, diante da sua natureza exclusivamente política. Para fins ilustrativos, seguem acórdãos neste sentido relatados, respectivamente, pelos Ministros Teori Zavaski e Ricardo Lewandowski:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. EX-CABOS DA AERONÁUTICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de que apenas existe direito subjetivo à anistia política, fundada na Portaria 1.104/64, do Ministério da Aeronáutica, aos cabos que, ao tempo de sua edição, já estavam incorporados à Força Aérea. 2. Agravo regimental não provido. (*RMS 25.711, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma do STF, unânime, julgado em 24/03/2015, DJ 13/04/2015*)

'AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA POLÍTICA. CABOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA. PORTARIA 1.104/1964 DA AERONÁUTICA. INGRESSO DE MILITARES APÓS SUA EDIÇÃO. REVISÃO DA CONDIÇÃO DE ANISTIADO. ILEGALIDADE. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – É fato incontroverso que os recorrentes ingressaram na Aeronáutica após a edição da Portaria 1.104/1964, e, assim, já conheciam previamente a impossibilidade de engajamento ou reengajamento após o transcurso do prazo de oito anos de serviço. II- Esta Corte firmou jurisprudência no sentido de que o pedido de anistia fundado apenas na Portaria 1.104/1964 só permite sejam anistiados os cabos que, ao tempo de sua edição, já eram praças da Força Aérea. Precedentes. 15/16 [...] (*RMS28.912-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de19/11/2012*)."



4.13 Em síntese, propõe-se a seguinte tese para segunda questão cuja repercussão geral foi reconhecida: a Portaria n. 1.104/64 consiste em ato de exceção, de natureza exclusivamente política, adequando-se ao disposto no art. 8º do ADCT. Assim, os cabos que ingressaram na Aeronáutica antes da Portaria n. 1.104/64, e que com base nela foram desligados, têm direito ao reconhecimento da sua condição de anistiados políticos.

**5. A aplicação das teses da repercussão geral ao caso concreto: a anulação da anistia viola o art. 54 da Lei n. 9.784/99 e ao princípio constitucional da segurança jurídica. Decadência da possibilidade de a Administração Pública anular o respectivo ato administrativo**

#### **5.1 A anulação da anistia pela Portaria MJ n. 1.960/2012**

5.1.1 Em 16.02.2011, o Ministro da Justiça e o Advogado-Geral da União fizeram publicar a Portaria Interministerial n. 134, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI com a finalidade de rever as anistias políticas concedidas aos cabos da Aeronáutica que haviam sido atingidos pela Portaria n. 1.104/64. Em seguida, este Grupo de Trabalho proferiu o voto n. 319/2012/GTI, no qual opinou pela anulação da anistia concedida ao impetrante. Em 5.9.2012, o Ministro da Justiça editou a Portaria MJ n. 1.960, que anulou a Portaria MJ n. 2.340, de 9.12.2003 e também da sua lavra, para cassar a anistia política do impetrante. Com a finalidade de fundamentar esta decisão, o Ministro da Justiça, em contrariedade ao juízo que fizera quando da concessão da anistia, afirmou que a Portaria n. 1.104/64 teria caráter geral e impessoal, não se revelando presente o requisito da perseguição política.

5.1.2 Note-se que o impetrante teve reconhecida a sua condição de anistiado político em 9.12.2003, passando a receber a sua prestação mensal permanente e continuada em janeiro de 2004. Embora o Ministro da Justiça tenha anulado anistias políticas concedidas pelo próprio há mais de oito anos, a União Federal sustentou, em seu recurso extraordinário, não ter se operado a decadência administrativa. Primeiro, por considerar que os cabos da Aeronáutica atingidos pela Portaria n. 1.104/64 não sofreram perseguição política por “ato de exceção, de natureza exclusivamente política”, mas mero afastamento

determinado pela legislação ordinária, o que evidenciaria a ausência de perseguição política. Segundo, por considerar que a Nota AGU/JD-1/2006, de 07.02.2006, “representou medida inequívoca de impugnação à validade do direito de anular pela Administração e obsta, por conseguinte, a consumação do referido prazo decadencial”. Isso porque “os pareceres jurídicos das unidades consultivas da Advocacia-Geral da União devem, para os fins de obstar a decadência, ser considerados como “exercício do direito de anular”, conforme previsto no art. 54, § 2º, da Lei 9.784/99”.

5.1.3 Com a devida vênia, não procedem estes argumentos, devendo ser reconhecida a indevida atribuição de efeitos *ex tunc* à mudança de interpretação administrativa e a não menos patente decadência da prerrogativa de a Administração Pública anular os seus próprios atos. Este será o objeto do próximo tópico.

## **5.2 Típica hipótese de mudança de interpretação de dispositivo constitucional pela Administração Pública. Ausência de má-fé do anistiado e/ou de flagrante - ou mesmo de qualquer - violação à Constituição**

5.2.1 À vista do exposto nos capítulos anteriores, já é possível depreender, muito nitidamente, que a hipótese dos autos é de mudança de interpretação do art. 8º do ADCT pela Administração Pública Federal. Com efeito, a partir da edição da Súmula Administrativa n. 2002.07.0003 (em 2002), prevaleceu na Administração Pública Federal, e particularmente no Ministério da Justiça (órgão, neste particular, competente), o entendimento de que a Portaria n. 1.104/64 consiste em ato de exceção, de natureza exclusivamente política. Assim, nos termos do art. 8º do ADCT, os cabos que ingressaram na Aeronáutica antes da Portaria n. 1.104/64, e que com base nela foram desligados do serviço militar, fazem jus à anistia política.

5.2.2 Razões jurídicas bastante consistentes lastrearam essa interpretação. Como se viu, a própria cúpula da Aeronáutica, em Boletim Reservado de 1965, afirmou que os cabos e a sua principal associação (ACAFAB) estavam envolvidos em atividades subversivas, devendo tais “organismos subversivos” ser “erradicados do meio social e sobretudo das classes militares”. Demonstrou-se, ainda, que diversas medidas com esta finalidade foram preconizadas, como a cassação do registro da ACAFAB, o fechamento das suas sucursais, o impedimento da constituição de entidades similares etc. A Portaria n.

1.104/64 foi editada neste contexto e com idêntica finalidade, afinal a exclusão compulsória dos cabos que completassem oito anos de serviço — em medida inextensível às demais categorias — tinha o claro propósito de impedir novos movimentos de resistência ao regime militar.

5.2.3 Tais razões já são mais do que suficientes para revelar a fragilidade do argumento de que a Portaria n. 1.104/64, por ser “genérica e abstrata”, consistiria em “legislação ordinária” sem qualquer vinculação com perseguições políticas. Com efeito, tal ato normativo tinha o confessado propósito de “erradicar” das Forças Armadas membros da classe militar mais engajada em atos de resistência ao golpe militar de 1964, sendo, evidentemente, um ato de exceção, de natureza exclusivamente política, como afirmou a Comissão de Anistia e o Ministro da Justiça, em decisões fartamente fundamentadas. A circunstância de a exposição de motivos da MP n. 2.151/2001 ter reconhecido expressamente que os cabos afastados pela Portaria n. 1.104/64 faziam jus à anistia política, o que foi ratificado pela emenda parlamentar que introduziu o inciso XI, ao art. 2º, da Lei n. 10.559/2002, torna por demais evidente o equívoco da decisão de anular-se o ato de concessão de anistia do impetrante.

5.2.4 A vertente hipótese, *concessa venia*, é de substituição de interpretação adequada e amplamente fundamentada do art. 8º do ADCT e da Lei n. 10.559/2002, por interpretação equivocada e carente de fundamentação satisfatória. Portanto, é a anulação da anistia que conflita com o regramento constitucional do tema, inscrito no art. 8º, do ADCT, e não a sua concessão.

5.2.5 Ainda que assim não fosse, e se considerasse que a aferição da natureza “excepcional e exclusivamente política” do ato administrativo em questão teria se sujeitado a duas interpretações razoáveis e compatíveis com o texto constitucional — o que se cogita apenas para prosseguir na argumentação —, fato é que a mudanças de interpretação, no âmbito da Administração Pública, devem se conceder efeitos prospectivos. Vale dizer: poder-se-ia negar pedidos similares de anistia formulados após a mudança de interpretação, mas nunca invalidar pedidos deferidos e implementados com base na interpretação pretérita. Menos ainda quando se percebe que a decisão de invalidação data de **6.9.2012 (Portaria MJ n. 1.960/2012)**, ao passo que a decisão anulada é de **9.12.2003 (Portaria MJ n. 2.340/2003)**. Ou seja, na vertente hipótese, a nova interpretação implicou a

**anulação de ato praticado há mais de oito anos, com base em interpretação constitucional absolutamente razoável e bem fundamentada. Trata-se de flagrante violação ao art. 54 da Lei n. 9.784/99 e ao princípio constitucional da segurança jurídica.**

5.2.6 Conforme se salientou no capítulo 3, a possibilidade de a Administração Pública anular ato administrativo após cinco anos do seu advento pressupõe a demonstração inequívoca de má-fé ou de flagrante violação a dispositivo constitucional. Note-se que a decisão anuladora sequer cogitou de eventual má-fé do impetrante, afinal a sua boa-fé é evidente. Com efeito, ele foi afastado do serviço militar por uma Portaria cuja finalidade de erradicar das classes militares organismos subversivos foi confessada por Boletim Reservado da Aeronáutica. Nenhuma infração disciplinar lhe foi imputada, ou mesmo sequer foi instaurado em seu desfavor processo administrativo disciplinar. Demais disso, as autoridades administrativas competentes — quais sejam, a Comissão de Anistia e o Ministro da Justiça — se pronunciaram favoravelmente à sua condição de anistiado, em decisões profundamente fundamentadas. A respectiva prestação pecuniária mensal vinha sendo regularmente percebida há mais de oito anos, quando foi abruptamente interrompida pela — *data venia* — equivocada decisão de anulação. É, pois, patente a sua boa-fé.

5.2.7 Igualmente descabida é a alegação de flagrante inconstitucionalidade, mercê da suposta concessão de anistia política sem a observância do disposto do art. 8º, do ADCT. Para além das consistentes razões aqui reiteradamente expostas no sentido de a Portaria n. 1.104/64 ser, sim, ato de exceção, de natureza exclusivamente política, também já se destacou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que os militares que ingressaram no serviço militar antes da Portaria n. 1.104/64, e foram com base nela desligados, têm direito subjetivo à anistia política.

### **5.3 A ausência de causa interruptiva, suspensiva ou obstativa da fluência do quinquênio decadencial**

5.3.1 Resta saber se procede o argumento da União Federal, no sentido de que a Nota AGU/JD-1/2006, de 07.02.2006 “representou medida inequívoca de impugnação à validade do direito de anular pela Administração e obsta, por conseguinte, a consumação do referido prazo decadencial”. A resposta há de ser, igualmente, negativa.

5.3.2 A própria Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça negou que opiniões legais genéricas da AGU consistam em “medida que importe impugnação à validade do ato”. Confirma-se o Parecer nº 14/2011/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ, subscrito pela Dra. Priscila Cunha do Nascimento (Advogada da União Coordenadora de Estudos e Pareceres da CJ/MJ), e endossado pela Dr. Cibelle Silva (Consultora Jurídica do MJ) e pelo Senhor Ministro da Justiça (em 11.2.2011), no qual foi reconhecida a decadência da possibilidade de a Administração Pública anular anistias políticas concedidas há mais de cinco anos com base na Portaria n. 1.104/64:

“Excelentíssimo Senhor Ministro,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste tratar de assunto de extrema relevância para o Ministério da Justiça e de seu órgão de assessoria direta, a Comissão de Anistia, nos termos das competências previstas nos artigos 10 e 12 da Lei 10.559/02, relacionado à **concessão de Anistia Política aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira FAB, afastados com fundamento no ato de exceção com motivação política denominada Portaria nº 1.104-GM3**, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, **que ingressaram no serviço público em data anterior a sua edição.**

Inicialmente, importa consignar que, **no âmbito deste Ministério da Justiça, desde 2002, o deferimento dos pedidos de concessão de anistia aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira fundamentam-se na Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia:** “a Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, expedida pelo Senhor Ministro de Estado da Aeronáutica, é ato de exceção, de natureza exclusivamente política”.

**Este entendimento foi recepcionado por diferentes Ministros da Justiça que me antecederam que reconheceram esse juízo político,** segundo as competências previstas nos termos da lei 10.559/02, a referida Portaria nº 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, **como ato de exceção de natureza exclusivamente política, por si só ensejador de declaração de anistias políticas àqueles que ingressaram anteriormente a sua edição.**

(...)

Diante dos prejuízos que a referida manifestação pode causar à Administração Pública e ao processo de reconciliação nacional, levado a cabo por este Ministério e pautado nos argumentos encaminhados pelo Parecer Final de Revisão da Comissão de Anistia e nos argumentos jurídicos apresentados no PARECER Nº 14/2011/CEP/CGLEG/CONJUR/MJ, documentos em anexo, imprescindível a revisão do posicionamento desta Advocacia-Geral da União.”

5.3.3 Vê-se, portanto, que a própria Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, endossada pelo titular da pasta, considerou juridicamente inviável a anulação das anistias políticas em apreço. De fato, há um conjunto de sólidas razões que conduz a esta conclusão.

5.3.4 Primeiro, o lapso de cinco anos para a Administração Pública anular os seus próprios atos, inscrito no art. 54 da Lei 9.784/99, consiste em prazo decadencial, que, na forma do art. 207 do Código Civil, não está sujeito a causas impeditivas, suspensivas ou interruptivas da sua fluência. Neste sentido, dispõe o art. 207 do Código Civil: “salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.”

5.3.5 Segundo, a nota técnica possui caráter geral, não tendo analisado situações jurídicas individuais. Somente em 2.7.2011 o impetrante foi intimado para ciência da instauração de processo de revisão da sua anistia política, momento no qual já havia se escoado, em muito, o quinquênio decadencial (na medida em que transcorreram mais de sete anos). Além disso, a autoridade competente para rever atos concessivos de anistia política é o Ministro da Justiça, e não o Advogado-Geral da União, de modo que ato do último não poderia ensejar a interrupção da fluência de prazo decadencial, que, de resto, não está sujeito a causa de interrupção ou de suspensão. Precisamente neste sentido se situa a jurisprudência do STJ, como se constata da seguinte passagem do paradigmático voto proferido pelo Min. Arnaldo Esteves Lima no Mandado de Segurança n. 18.728-DF:

“4. Devem ser consideradas como "exercício do direito de anular" o ato administrativo apenas as medidas concretas de "impugnação à validade do ato", tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça – autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/99 c/c 10 e 12, caput, da Lei 10.559/02.

5. As NOTAS AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 não se enquadram na definição de "medida de autoridade administrativa" no sentido sob exame, haja vista sua natureza de pareceres jurídicos, de caráter facultativo, formulados pelos órgãos consultivos, com trâmites internos, genéricos, os quais não se dirigem, especificamente, a quaisquer dos anistiados sob o pálio da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia. 6. Manifestações genéricas não podem obstar a fluência do prazo decadencial a favor de cada anistiado, que já contava com o seu direito Documento: 30029097 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 07/08/2013 Página 1 de 3 Superior Tribunal de Justiça individual subjetivado, materializado, consubstanciado em ato administrativo da autoridade competente, o Sr. Ministro da Justiça, subscritor da respectiva Portaria concessiva de tal benefício legal, militando, em seu pro, os princípios da legalidade, boa-fé e legitimidade, em consonância com a ordem jurídica em vigor. 7. No caso, a anulação da anistia foi promovida quando já ultrapassados mais de 9 (nove) anos, restando consumada a decadência administrativa, nos termos do caput do art. 54. E, mesmo se considerada, excepcionalmente, a data da publicação da Portaria Interministerial MJ/AGU 134, de 15/2/11, que instaurou procedimento de revisão das anistias, como hábil a afastar a decadência, ainda assim esta já se havia consumado. 8. Admitindo-se, ainda, que o prazo de decadência, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, pode ser interrompido, ou mesmo suspenso, o que, em princípio,

é contra a natureza do instituto (art. 207 do CC), ainda assim, para tanto, seria, como é, imprescindível – sob pena de violação às garantias maiores do devido processo, do contraditório, da ampla defesa, etc. – que o beneficiário do prazo em curso seja, individualmente, cientificado do teor do ato interruptivo ou suspensivo, no curso do referido prazo, na forma prescrita no art. art. 66, da Lei 9.784/99, in verbis: “Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento”.

5.3.6 Assim, é patente a ausência de causa interruptiva, suspensiva ou obstativo do decurso do quinquênio decadencial, que transcorreu *in albis*. A anulação de anistia concedida há mais de oito anos viola, portanto, o art. 54 da Lei 9.784/99 e conseqüentemente o princípio constitucional da segurança jurídica, que lhe dá suporte axiológico.

## **6. Dos pedidos**

Diante de tais razões, requer a Associação dos Anistiados do Nordeste – ASANE, a sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*, em face da sua ampla representatividade e da conveniência da sua participação no debate travado por ocasião do julgamento do presente recurso e do tema constitucional cuja repercussão geral foi reconhecida (de n. 839). Uma vez admitida, postula a ASANE sejam desprovidos os recursos extraordinários interpostos.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 2 de setembro de 2016.

**Carlos Ayres Britto**  
**OAB/DF 40.040**

**Rodrigo Brandão**  
**OAB/DF 50.536**

**Marcelo Montalvão Machado**  
**OAB/DF 34.391**