

Recebido: 13/08/2023
Aprovado: 14/09/2023

A ANISTIA POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONSIDERAÇÕES SOBRE O RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 817.338, APRECIADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*THE POLITICAL AMNESTY IN THE FEDERAL
CONSTITUTION OF 1988: COMMENTS ON THE
EXTRAORDINARY APPEAL N. 817.338, HEARD BY THE
SUPREME COURT OF BRAZIL*

*Flavia Batista¹
Victor Moreno Batista Furtado²*

SUMÁRIO: 1. Considerações históricas sobre o instituto da Anistia Política na Constituição de 1988. 2. Da Decisão proferida no bojo do RE 817.338 pelo Supremo Tribunal Federal. 3. Dos procedimentos adotados pela Administração Pública para a efetivação das revisões de anistia. Conclusão. Referências.

-
- 1 Advogada da União. Consultora Jurídica-Adjunta Substituta junto à COJAER. Mestre em Direito Público pela Universidad de Sevilla, Espanha. Integrante do Comitê de Diversidade e Inclusão da Associação Nacional dos Advogados da União, ANAUNI.
 - 2 Advogado da União. Presta consultoria e assessoramento jurídico ao Comando da Aeronáutica na Consultoria Jurídica-Adjunta - COJAER. Especialista em Direito Administrativo - UNIDERP (2017-2019) e em Advocacia Pública - ESAGU (2021-2023).

RESUMO: O presente artigo buscou apreciar a questão histórica do instituto da anistia política, sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988, bem como seus normativos legais correlatos, com especial enfoque no julgamento do RE 817.338, pelo Supremo Tribunal Federal, que consolidou a possibilidade de revisão das anistias concedidas aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira, com fundamento da Portaria 1.104/GM3/64.

PALAVRAS-CHAVE: Anistia Política. Ex-cabos da Força Aérea Brasileira. RE 817.338. Revisão. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This article sought to appreciate the historical question of the institute of political amnesty, from the perspective of the Federal Constitution of 1988, as well as its related legal norms, with special focus on the judgment of RE 817.338, by the Supreme Court, that consolidated the possibility of revising the amnesties granted to former members of the Brazilian Air Force, based on Ordinance 1.104/GM3/64.

KEYWORDS: Political Amnesty. Former members of the Brazilian Air Force. RE 817.338. Revision. Supreme Court of Brazil.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa abordar a evolução histórica do instituto da anistia no Brasil, com enfoque no caso dos ex-cabos da Força Aérea Brasileira, anistiados por força da Portaria nº 1.104/GM3/1964³, publicada pelo então Ministério da Aeronáutica.

Para melhor elucidação do tema para os leitores, faz-se importante a colação da portaria em voga:

As presentes Instruções regulam a permanência em serviço ativo dos Sargentos, Cabos, Soldados e Taifeiros do Corpo do Pessoal Subalterno da Aeronáutica em obediência ao disposto na Lei do Serviço Militar.

1 Prorrogações do tempo de Serviço.

1.1 As praças da Força Aérea Brasileira que completarem o tempo de serviço inicial pelo qual se obrigarem a servir poderão obter prorrogação desse tempo, obedecidas as disposições destas instruções.

1.2 Tempo de serviço inicial é o período de permanência obrigatória, contado a partir da inclusão nas fileiras da FAB na situação considerada ou da graduação ou como 3º Sargento.

As prorrogações do tempo de serviço são feitas por engajamento e reengajamentos.

Engajamento é a prorrogação do tempo de serviço inicial concedido por 2 (dois) anos.

Reengajamento é a prorrogação do engajamento concedido por períodos de 2 (dois) anos.

As prorrogações de tempo de serviço serão concedidas em continuação ao período anterior.

As prorrogações de tempo de serviço se concederão na seguinte seqüência um engajamento e, conforme o caso, um 1º, um 2º e um 3º reengajamento.

(...)

3 <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=30579>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

4.4 Os reengajamentos serão concedidos a Sargentos, Cabos e Taifeiros.

4.5 O tempo de serviço do Cabo se prorrogará no máximo até que decorrem 8 (oito) anos ininterruptos de efeito serviço, desde sua inclusão nas fileiras da FAB, ou no caso da alínea “a” do item 2.3.

Embora a Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979⁴, não seja objeto do presente artigo, uma vez que serão cotejadas as anistias políticas concedidas com fulcro na Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, convém enfatizar que a citada lei, de 1979, pela vez primeira, concedeu anistia para o período compreendido entre 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de daquele ano, para todos aqueles que cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

Desta feita, pontua-se que a narrativa aqui traçada abordará todos os percalços que permeiam a concessão de anistia política aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira, em especial no que tange à importância da revisão das anistias já concedidas àqueles que, em verdade, não sofreram qualquer repressão estatal.

1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O INSTITUTO DA ANISTIA POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a anistia política passou a estampar *status* constitucional, ante o preceituado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao serem estabelecidos critérios que balizaram a declaração de direito à reparação econômica, de caráter indenizatório, a ser concedida aos atingidos por medidas repressivas de natureza política no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição de 1988, *verbis*:

4 Vid. ADPF 153, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, em outubro de 2008, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual se referia à interpretação do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei de Anistia (Lei n. 6.683/79), que considerava conexos, para os fins de concessão de anistia, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política. Decisão: “*Proseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a arguição, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, que lhe dava parcial provimento nos termos de seu voto, e Ayres Britto, que a julgava parcialmente procedente para excluir da anistia os crimes previstos no artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, licenciado, e o Senhor Ministro Dias Toffoli, impedido na ADPF nº 153-DF. Plenário, 29.04.2010*”.

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data 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. (Regulamento)

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo

Frise-se que o aludido preceito constitucional foi, posteriormente, densificado pela Lei nº 10.559, de 2002, que assim dispôs sobre a anistia⁵:

Art. 2. 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:

IX - demitidos, sendo servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações públicas, empresas públicas ou empresas mistas ou sob controle estatal, exceto nos Comandos militares no que se refere ao disposto no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Acerca da nova amplitude dada à anistia, pós constituição de 1988, a Lei n. 10.559, de 2002, ampliou tanto as hipóteses quanto os beneficiados pelas normas anteriores, com novas perspectivas. Vale aqui esboçar a narrativa histórica sobre o tema (GONÇALVES, 2008), *verbis*:

A lei continuava e ampliava um processo que havia começado em 1979 com a aprovação da Lei de Anistia, seguido pela Constituição Federal de 1988; por decretos de 1992, pelo estabelecimento de indenizações, em 1995, aos familiares de desaparecidos políticos e assassinados pelo regime

5 Sobre a digressão histórica da anistia política, vale visitar a referência disponível do sítio do Senado Federal, <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-40-anos-lei-de-anistia-preparou-caminho-para-fim-da-ditadura>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

militar, e por indenizações concedidas em diferentes estados brasileiros, desde 1997, aos ex-presos políticos”.

(...)

Se na década de 1980, a preocupação maior era trazer as pessoas exiladas de volta ao País, com o passar dos anos a discussão se ampliou, estendendo-se aos direitos perdidos, como o direito ao trabalho e ao estudo (...)

Diante de tal determinação constitucional, fora constituída a Comissão de Anistia, para análise dos pleitos de anistia política, que originalmente integrava o Ministério da Justiça. No que toca à Força Aérea Brasileira, as anistias concedidas, em sua maioria, tinham como fundamento a Portaria 1.104/GM3/64, vigente até 12/10/64, a qual, segundo a Súmula Administrativa n. 2002.07.0003, de lavra da Comissão de Anistia, por si só, seria um ato de natureza exclusivamente política:

Súmula: 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.

Do cotejo da Portaria 1.104/GM3/64, afere-se que o ato em voga tratou especificamente sobre a possibilidade de engajamento de sargentos, cabos e taifeiros. Com as vênias de estilo, transcreve-se o ato administrativo em comento, para melhor compreensão do leitor sobre o tema:

Assim, reconhecer anistia a cabos, os quais foram desligados da Força Aérea Brasileira somente após 8 (oito) anos da edição da portaria em voga, muitas vezes por ser atingida a idade limite para se integrar as fileiras castrenses, seria desconhecer todos os percalços que uma vida clandestina acarretava àqueles que divergiam dos *standarts* postos.

Nesta senda, diante da necessidade de aprimoramento das decisões a serem proferidas pela Comissão de Anistia, com o propósito, inclusive, de dar legitimidade à correta concessão de anistia política para aqueles que realmente sofreram perseguições políticas, fora elaborada a NOTA N. AGU/JD-10/2003⁶, de lavra da Advocacia-Geral da União, que enfrentou a questão, com ênfase na análise individualizada de cada caso concreto, com as seguintes ponderações:

6 <https://gvlima.files.wordpress.com/2011/04/nota-no-agu-jd-1-2006-23fev06.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

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

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

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

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

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

A defesa da União em juízo, então, passou a trilhar esta linha de intelecção até que, em 2018, veio a ser revogada a Súmula Administrativa nº 2002.07.003, do Ministério da Justiça.

Ressalta-se que foram impetrados inúmeros de mandados de segurança perante o Superior Tribunal de Justiça no decorrer destes quase 20 (vinte) anos de atuação, fato que gerou diversas decisões judiciais, muitas vezes conflitantes entre si.

Nesta senda, o processo de revisão de anistia política deveria se dar quando a sua concessão restou fundada tão somente com base na Portaria nº 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964, vez que à época, a referida Portaria era considerada como um ato de exceção, ignorando todo o panorama da carreira das praças da Força Aérea Brasileira.

Nos termos das informações apresentada pela Advocacia-Geral da União – AGU, no RE 817.338:

(...) A previsão da Portaria nº 1.104-GM3/1964 justificou-se em razão da quantidade excessiva de cabos integrando a Força Aérea Brasileira à época de sua publicação, o que caracterizava uma desproporção do número de cabos em relação ao de soldados e impossibilitava a renovação da tropa, consoante apurado pelo Grupo de Trabalho constituído para rever e atualizar as Instruções aprovadas pela Portaria 570/54 . (...)

(...)

A única diferença em relação ao ato anterior (Portaria 570/GM2/1954) é que, a partir da Portaria nº 1.104-GM3/1964, para prosseguir com os reengajamentos por mais de oito anos, o cabo teria que se submeter a concurso público para sargento, em igualdade de condições com todos os civis que se candidatassem ao cargo (circunstância prevista na época e até hoje vigente), além de observar as outras etapas inerentes à carreira militar.

Ressalta-se que foram previstas, na Portaria, regras de transição, possibilitando (i) aos cabos que contassem com mais de oito anos de efetivo serviço, reengajamentos até o limite de idade para a inatividade; (ii) aos cabos que contentassem com seis a oito anos de serviço, prorrogação do período de permanência por mais dois anos; restando evidente a ausência de qualquer arbitrariedade.

Dessa forma, é possível facilmente concluir que as alterações promovidas pela Portaria nº 1.104- GM3/1964 pretendiam apenas, com caráter genérico, abstrato e impessoal, reorganizar administrativamente o quadro efetivo da FAB, sem apresentar qualquer mácula em seu conteúdo e sem caracterizar ato de perseguição ou motivação exclusivamente política?

Ressai que grande maioria dos anistiados políticos da Força Aérea Brasileira o foram considerados apenas em razão da Portaria nº 1.104-GM3/1964, ou seja, tão somente em decorrência da simples conclusão do tempo de serviço de oito anos no regime castrense, sem comprovação ou indicação de que tenha sofrido qualquer ato de perseguição por motivação política, que justifique a sua condição.

Neste contexto, no Diário Oficial da União nº 33, de 16 de fevereiro de 2011, foi publicada a Portaria Interministerial nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, que, considerando os fundamentos constantes na Nota AGU/

CGU/ASMG nº 01/2011⁷, resolveu instaurar procedimento de revisão das portarias em que foi reconhecida a condição de anistiado político, de requerimentos fundados exclusivamente na Portaria nº 1.104-GM3/1964, instituindo, para tanto, um Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão.

Assim, o grupo de trabalho, instituído pela Portaria Interministerial de Revisão nº 134, de 15 de fevereiro de 2011, verificou, à época, que o pedido de anistia fora deferido sem apontar fatos que evidenciassem e comprovassem a motivação política ou o ato de exceção no desligamento dos ex-Cabos dos quadros da Força Aérea Brasileira. Assim, não houve comprovação suficiente da existência de razões que justificassem o deferimento do pedido de reconhecimento desses militares como anistiado político.

É bom que se diga que a construção da argumentação que sedimenta a tese firmada na Súmula Administrativa da Comissão de Anistia nº 2002.07.0003, de 16 de julho de 2012, não estava amparada por elementos que comprovariam a perseguição política individualizada dos ex-Cabos, mas – apenas – em uma construção com a narrativa de que a Portaria nº 1.104/64 era, per si, um ato de perseguição política generalizada.

Ademais, frisa-se que a revogação da Súmula Administrativa nº 2002.07.003, que considerava a Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, ato de exceção, de natureza unicamente política, ocorreu apenas em fevereiro de 2018 e, posteriormente, com o julgamento do Tema 839 pelo STF, a Administração Pública pôde passar a rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964, quando se comprovasse a ausência de ato com motivação exclusivamente política, independentemente do prazo decadencial de 5 (cinco) anos.

Como esta ressalva, o STF estipulou que a revisão do ato de concessão de anistia deveria ser realizada desde que “*assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas*”.

2. DA DECISÃO PROFERIDA NO BOJO DO RE 817.338 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Com efeito, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal funda-se no sentido de que, no exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

⁷ <https://gvlima.files.wordpress.com/2011/04/parecer-agu-cgu-asmg-n-01-2011.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

A discussão jurídica que ensejou a referida tese de Repercussão Geral baseava-se em Recursos Extraordinários em que se discutiam, à luz dos arts. 2º, 5º, II, XXXVI e LXIX, e 37, *caput*, da Constituição Federal e do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a possibilidade de um ato administrativo, acaso evidenciada a violação direta de texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública, quando já decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784, de 1999. Discutia-se, ainda, se uma portaria que disciplinava tempo máximo de serviço de militar atendia aos requisitos do art. 8º do ADCT.

O Relator do RE 817.338⁸, Ministro Dias Toffoli, considerou possível que a administração pública reveja os atos administrativos mesmo após decorrido o prazo legal de cinco anos, desde que se constate flagrante inconstitucionalidade. O Ministro destacou que a Portaria 1.104/1964, por si só, não constitui ato de exceção e que é necessária a comprovação caso a caso da ocorrência de motivação político-ideológica para a exclusão das Forças Armadas e a consequente concessão de anistia.

Segundo o Relator, a Comissão de Anistia, ao presumir que teria havido motivação política em todas as dispensas com base na portaria do Ministério da Aeronáutica, concedeu indiscriminadamente a anistia sem exigir o exame de cada caso.

Esse fato, nos termos do julgado proferido, contraria o dispositivo constitucional que exige a demonstração de motivação exclusivamente política. Novamente se pede licença para a transcrição, uma vez que se trata de transcrição relevante para a compreensão das conclusões a serem traçadas:

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

8 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4585518>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.”

Do bojo da decisão acima acostada, o Exmo. Ministro Dias Toffoli ainda asseverou que, no caso em questão, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou a súmula administrativa nº 2002.07.0003 reconhecendo indiscriminadamente que todos os cabos da Aeronáutica que houvessem sido licenciados pela implementação do tempo de serviço militar (8 anos) seriam anistiados por ato de natureza exclusivamente política, sendo esse o fundamento bastante para o enquadramento na situação do art. 8º do ADCT.

Destaca-se que a interpretação conferida aos requerimentos apresentados, pela então Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, enveredou pela categorização Portaria nº 1.104/1964 como ato de exceção, acarretando números impressionantes de anistiados políticos vinculados à Aeronáutica.

De acordo as estatísticas apresentadas pela Procuradoria Geral da República e obtidas da base de dados da própria Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, em 2019, no Exército Brasileiro (EB), foram concedidas 70 anistias a oficiais, 259 a Praças, 38 a Suboficiais, e 3 a Taifeiros, o que perfaz o total de 370 anistiados.

Na Marinha do Brasil (MB), concederam-se 86 anistias a Oficiais, 746 a Praças e 81 a Suboficiais, totalizando-se 913 anistiados. Por sua vez, na Força Aérea Brasileira, concederam-se 44 anistias a Oficiais, 2.643 a Praças, 39 a Suboficiais, e 6 a Taifeiros, o que totaliza impressionantes 2.732 anistiados. Em síntese, no Exército Brasileiro, houve 370 anistiados; na Marinha, 913 anistiados; e, na Aeronáutica, houve 2.732 anistiados⁹.

Prosseguindo-se no julgamento, asseverou a Corte Constitucional pátria:

Como bem explicitado pela Advocacia-Geral da União em memorial apresentado no caso, “(...) a Portaria nº 1.104-GM3, de 12 de outubro de

9 Ibidem. Trechos retirados do RE 817.338. Acesso em 10 de agosto de 2023.

1964, do Ministro da Aeronáutica, editada para fins de aprovar 'Instruções para Prorrogações do Serviço Militar das Praças da Ativa da Força Aérea Brasileira', alterou a Portaria nº 570/54-GM3, limitando para oito anos o prazo máximo para reengajamento de cabos da FAB, após o que seriam licenciados, salvo se estivessem na condição de alunos dos cursos de formação dos quadros de carreira, ou seja, se prestassem e fossem aprovados em concurso. Este ato, de conteúdo normativo, teve por fundamento a competência discricionária dos Ministros Comandantes das Forças Armadas para, observado o interesse público, fixar o tempo de serviço máximo em que as praças poderiam permanecer em uma mesma graduação, conforme a legislação vigente à época¹⁰.

Ao final, se concluiu que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 8º do ADCT, bem como os diplomas que trataram da anistia política, não albergaram os militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, como ocorrido com cabos da Aeronáutica que foram licenciados com substrato em legislação ordinária, por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

Sobre a decisão histórica proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em defesa da correta aplicabilidade do art. 8º do ADCT por Colegiado Administrativo, extrai-se da decisão a preocupação com a efetividade processual, uma vez que o processo, adotando-se a teoria instrumentalista, existe para além do atendimento das expectativas do direito material, de modo a conferir ao juiz e às partes o poder-direito de adoção das técnicas processuais necessárias para sua adaptação às particularidades do caso concreto (e respeito aos precedentes formados), sempre visando o alcance de suas finalidades, considerando-se não apenas os efeitos *endoprocessuais*, mas, com maior relevância, os desdobramentos *extraprocessuais* que daquela decisão reverberam (BEDAQUE, 2010).

Ora, impedir que a atuação do Poder Público esteja dissociada do real fim do Estado é o primeiro passo para se alcançar a *verdade política* (ARENDDT, 2005) e a proteção efetiva dos direitos inerentes aos indivíduos.

3. DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A EFETIVAÇÃO DAS REVISÕES DE ANISTIA.

Seguindo-se, em razão da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, fixada no RE 817.338/DF, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH - iniciou os trâmites internos

¹⁰ Ibidem. Acesso em 10 de agosto de 2023.

de organização de atividades e fluxos para o regular processamento das revisões administrativas dos processos cujas anistias tenham sido concedidas unicamente com fundamento na Portaria nº 1.104-GM3/1964.

O objetivo das revisões, de acordo com a orientação do STF, é verificar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para a concessão de anistia, principalmente no que se refere à existência de ato com motivação exclusivamente política, conforme exigido pelos artigos 8º do ADCT (já citado neste artigo) e o 2º da Lei nº 10.559, de 2002¹¹.

11 Lei 10.559/2002. Art. 2º 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:

- I - atingidos por atos institucionais ou complementares, ou de exceção na plena abrangência do termo;
 - II - punidos com transferência para localidade diversa daquela onde exerciam suas atividades profissionais, impondo-se mudanças de local de residência;
 - III - punidos com perda de comissões já incorporadas ao contrato de trabalho ou inerentes às suas carreiras administrativas;
 - IV - compelidos ao afastamento da atividade profissional remunerada, para acompanhar o cônjuge;
 - V - impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica no S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e no S-285-GM5;
 - VI - punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, sendo trabalhadores do setor privado ou dirigentes e representantes sindicais, nos termos do § 2º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
 - VII - punidos com fundamento em atos de exceção, institucionais ou complementares, ou sofreram punição disciplinar, sendo estudantes;
 - VIII - abrangidos pelo Decreto Legislativo no 18, de 15 de dezembro de 1961, e pelo Decreto-Lei no 864, de 12 de setembro de 1969;
 - IX - demitidos, sendo servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações públicas, empresas públicas ou empresas mistas ou sob controle estatal, exceto nos Comandos militares no que se refere ao disposto no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
 - X - punidos com a cassação da aposentadoria ou disponibilidade;
 - 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.
 - XII - punidos com a transferência para a reserva remunerada, reformados, ou, já na condição de inativos, com perda de proventos, por atos de exceção, institucionais ou complementares, na plena abrangência do termo;
 - XIII - compelidos a exercer gratuitamente mandato eletivo de vereador, por força de atos institucionais;
 - XIV - punidos com a cassação de seus mandatos eletivos nos Poderes Legislativo ou Executivo, em todos os níveis de governo;
 - XV - na condição de servidores públicos civis ou empregados em todos os níveis de governo ou de suas fundações, empresas públicas ou de economia mista ou sob controle estatal, punidos ou demitidos por interrupção de atividades profissionais, em decorrência de decisão de trabalhadores;
 - XVI - sendo servidores públicos, punidos com demissão ou afastamento, e que não requereram retorno ou reversão à atividade, no prazo que transcorreu de 28 de agosto de 1979 a 26 de dezembro do mesmo ano, ou tiveram seu pedido indeferido, arquivado ou não conhecido e tampouco foram considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados;
 - XVII - impedidos de tomar posse ou de entrar em exercício de cargo público, nos Poderes Judiciário, Legislativo ou Executivo, em todos os níveis, tendo sido válido o concurso.
- § 1º No caso previsto no inciso XIII, o período de mandato exercido gratuitamente conta-se apenas para efeito de aposentadoria no serviço público e de previdência social.
- § 2º Fica assegurado o direito de requerer a correspondente declaração aos sucessores ou dependentes daquele que seria beneficiário da condição de anistiado político.

Diante da hipótese de o anistiado político não conseguir comprovar que tenha, de fato, sofrido perseguição política em sua vida militar, sua anistia estará passível de ser anulada, por ausência de requisito legal e constitucional.

Atente-se, ademais, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por meio da Comissão de Anistia, publicou no DOU, Seção 1, nº 194, pág. 116 de 07/10/2019, o Enunciado nº 1/2019, por meio do qual declara: “a aplicação da Portaria nº 1.104/GM3/1964, para fins de licenciamento de militares da Aeronáutica, não é fundamento suficiente para o reconhecimento da anistia política.”

Nestes termos, o então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos editou a Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019¹², determinando a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria nº 1.104/GM-3/1964, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão da anistia.

Assim, a Administração Pública iniciou os procedimentos administrativos, determinando-se a revisão das portarias concessivas que alcançaram os ex-cabos da Força Aérea Brasileira dispensados da caserna com base na Portaria nº 1.104/64 e, para tanto, procedeu à intimação de cada um dos interessados, conforme art. 26 da Lei n. 9784, de 1999, para que apresentassem defesa, eis que o que se pretende averiguar é se, efetivamente, houve o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais na concessão das anistias.

Com efeito, a motivação administrativa ensejadora do presente procedimento é a estrita observância da decisão proferida no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338, ocorrido em 16 de outubro de 2019, pelo Plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal, transitada em julgado no dia 12 de novembro de 2022, que permite a revisão de anistias concedidas sem a devida comprovação de um fator primordial para sua concessão, qual seja, a comprovação da existência de perseguição política individualizada, centrada em atos concretos e não em ato normativo, geral e abstrato.

Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021¹³, para que o direito ao contraditório e ampla defesa fossem amplamente atendidos pela Administração Pública¹⁴.

Argumenta-se que o entendimento exarado pelo Plenário do STF, no Recurso Extraordinário paradigma, sedimenta posicionamento daquela

12 Vid. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755427743&prcID=6075057> Acesso em 11 de agosto de 2023.

13 Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-29-de-setembro-de-2021-349269753>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

14 Vid. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 77, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755427742&prcID=6075057>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

Suprema Corte quanto à possibilidade de a Administração Pública rever atos que desrespeitam a Constituição Federal, mesmo após transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos, já que o lapso temporal não tem, por si só, o condão de convalidar norma e/ou ato inconstitucional, sob pena de legitimar o ilícito e impedir a Administração de rever seus atos.

Desde então a Administração Pública tem buscado¹⁵ proceder à revisão das Anistias concedidas ao arrepio da Lei, por meio da instauração de processo administrativo individualizado de anulação, mesmo que decorrido o prazo de 05 (cinco) anos.

Eis a ementa do RE 817.338, ora transcrita, devendo ser salientado que este entendimento urge ser seguido pelos órgãos envolvidos no tema, para que seja garantida a atuação proba e não casuística do Poder Público:

Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese.

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no

15 Sobre o tema, Suspensão de Segurança 5.598, proposta pela Advocacia-Geral da União. Supremo Tribunal Federal. “Ante a iminência do termo final da obrigação, da irreversibilidade da medida determinada e da necessidade de melhor instrução do presente feito, suspendo ad cautelam a obrigação de depósito imposta à União nos autos do MS 11.922/DF, até ulterior análise, a ser realizada brevemente após a perfectibilização do contraditório. Intime-se o autor da impetração de origem, para manifestação. Após, remeta-se o feito à Procuradoria-Geral da República (art. 4º, §2º da Lei 8.437/1992), retornando-se imediatamente os autos conclusos para análise dos pedidos cautelares.” <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6451575>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.”

Valora-se, em acréscimo, que há evidente interesse jurídico na revisão de anistias concedidas sem a observância dos requisitos constitucionais para tanto. Isso porque, em primeiro lugar, é expressivo o número de beneficiados com anistias políticas amparados pela Portaria n. 1.104 de 1964, sem preencher o requisito essencial, previsto no art. 8º do ADCT, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares.

Além disso, é grandioso o impacto financeiro suportado pelo erário em arcar com vultosas quantias de pagamentos de prestações mensais e continuadas aos anistiados, acrescidos dos valores retroativos, conforme previstos nas portarias anistiadoras, que, em grande parte das vezes, superam as cifras de milhões de reais.

Em Memorial, elaborado pela Subprocuradoria- Geral da República,¹⁶ no dia 14 de outubro de 2019, endereçado ao Ministro Luiz Fux, que proferira voto de desempate no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338-DF, com Repercussão Geral reconhecida em Plenário (Tema 839), fora requerido, como desdobramento do julgado, apenas a possibilidade de prosseguimento dos Trabalhos de Revisão das Anistias (objeto da aludida Portaria Interministerial nº 134), no sentido

¹⁶ Dados disponibilizados na Manifestação da União no Recurso Extraordinário nº 817.338/DF do Supremo Tribunal Federal. Petição 64088/2019, no <https://redir.stf.jus.br/estfvvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4585518> Acesso em 10 de agosto de 2023.

de poder ser decretada administrativamente a nulidade de mais de 2.500 anistias concedidas ao ex-cabos da FAB, de modo a tentar impedir que aqueles, os quais não sofreram perseguição política, percebessem uma indenização mensal correspondente ao soldo de Segundo Tenente da Aeronáutica, o que totaliza um prejuízo de mais de R\$ 31 milhões de reais por mês (valores com referência à época).

Claro que aqueles anistiados que conseguirem comprovar a sua exclusão da Força Aérea Brasileira por perseguição política, conforme expressa previsão no texto constitucional (art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias), continuarão a receber os benefícios que constam do ato anistiador.

Tal olhar, repisa-se aqui, além de proteger o erário e a probidade administrativa, confere legitimidade ao instituto da anistia, tão necessário ao resgate dos princípios democráticos em nosso país¹⁷.

CONCLUSÃO

O entendimento exarado pelo Plenário do STF no Recurso Extraordinário em cotejo sedimenta o posicionamento da Corte Constitucional Brasileira quanto à possibilidade de a Administração Pública rever atos que afrontam a Constituição, mesmo após transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos. Assim sendo, deve-se aplicar corretamente o entendimento judicial anteriormente mencionado, extirpando-se do mundo jurídico atos que ofendam as próprias diretrizes norteadoras da anistia política, procedendo-se à devida anulação daqueles atos já perpetrados, em descompasso com as assertivas aqui lançadas, observados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Não seria demasiado enfatizar que os valores dispendidos com os pagamentos dos anistiados (indevidos) não retornarão aos cofres públicos, em razão da irrepetibilidade determinada pelo Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual se faz premente a atuação do Estado.

Tais premissas estão em consonância com o princípio da legalidade, que rege os atos administrativos. A Administração Pública, por conduzir seu agir nos estritos termos da lei, possui a obrigação de anular os atos administrativos viciados por ilegalidade ou ilegitimidade por expressa disposição legal, nos termos do art. 2º, parágrafo único, inc. I, da Lei n. 9.784, de 1999. Aliás, a própria atuação do administrador público é regida pelo princípio da autotutela, o que lhe obriga a rever os atos tomados por ilegalidade.

17 Para complementação do tema, sugere-se a leitura do autor DUARTE, Aimée Schneider. A transição democrática em disputa. Revista Passagens, ISSN-e 1984-2503, Vol. 10, Nº. 1, 2018, págs. 70-92.

Voltando-se os olhos às narrativas anteriores, cumpre salientar que fora reconhecida a repercussão geral ao Tema 839 do STF, por produzir efeitos que transcendem os interesses subjetivos das partes, uma vez que a análise do recurso apreciado acarretará incidência em todos os processos semelhantes em trâmite no Poder Judiciário, uniformizando a interpretação sobre os casos submetidos ao crivo jurisdicional, ao determinar o entendimento que será adotado pelos demais órgãos do Poder Judiciário, conferindo-se maior segurança jurídica, de modo a serem evitados conflitos de interpretação das normas frente à *Lex Mater*.

Em mesma senda, se garante, de igual maneira, a concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, em prazo razoável, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

Assim, espera-se pela aplicabilidade da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal aos procedimentos a serem adotados pela Administração Pública, com vistas à preservação do próprio instituto da anistia política, tão relevante para o Estado Democrático de Direito, de modo que o Poder Público não favoreça, indevidamente, seus algozes.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Verdade e Política*. Lisboa: Lisboa Editora. 2005. Tradução comentários de Luís Lourenço. ISBN 972-680-633-X.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10559.htm. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL *Senado Federal*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-40-anos-lei-de-anistia-preparou-caminho-para-fim-da-ditadura>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL. *Portaria 1.104/GM3/64*. <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=30579>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021*. <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-29-de-setembro-de-2021-349269753>. Acesso em 10 de agosto de 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 153.* <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

-----:Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 777, proposta pelo *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)*. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755427742&prcID=6075057>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

-----:Recurso Extraordinário n. 871.338. Tema 839. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4585518&numeroProcesso=817338&classeProcesso=RE&numeroTema=839>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

-----:Suspensão de Segurança 5.598. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6451575>. Acesso em 12 de agosto de 2023.

BRASIL. *Presidência da República*. Nota SAJ nº 12 / 2021 / CGIP/SAJ/SG/PR. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755427743&prcID=6075057>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DUARTE, Aimée Schneider. A transição democrática em disputa. *Revista Passagens*, ISSN-e 1984-2503, Vol. 10, Nº. 1, 2018, págs. 70-92

GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os Processos de Anistia Política no Brasil: do perdão à “reparação.” *Revista de Ciências Sociais*: RCS, ISSN-e 2318-4620, Vol. 39, Nº. 1, 2008, págs. 38-48.

