

05/03/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA:** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PORTARIAS DO “MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS” DE ANULAÇÃO DA ANISTIA POLÍTICA CONCEDIDA A CABOS DA AERONÁUTICA AFASTADOS PELA PORTARIA N. 1.104/1964, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO APÓS MAIS DE DEZESSETE ANOS DA CONCESSÃO. PERÍODO PANDÊMICO. PRAZO DECADENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REVER SEUS ATOS. DEMORA EXCESSIVA PARA CONFORMAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA PRESCRITIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA CONFIANÇA LEGÍTIMA, DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente arguição por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela situação de lesividade e potencialidade danosa a

**ADPF 777 / DF**

preceitos fundamentais decorrente dos atos impugnados e pela observância do requisito de procedibilidade da arguição, consistente na ausência de outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente e de forma eficaz e definitiva, a inconstitucionalidade apontada. Precedentes.

3. Prejuízo parcial da arguição em razão da superveniente anulação de portarias impugnadas por decisões judiciais ou administrativas. Precedentes.

4. As Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567 de 5.6.2020 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelas quais foram anulados os administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça, descumprem os princípios constitucionais da razoabilidade, da razoável duração do processo, da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica.

5. Nas Portarias n. 1.526/2020 a n. 1.531/2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020, foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5), razão pela qual a fundamentação deste voto não se aplica ao disposto nesses atos.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental na qual convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgada parcialmente prejudicada e, na parte remanescente, parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.266 a 1.525 e das Portarias ns. 1.532 a 1.579, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União, em 5 de junho de 2020, pelas quais se anulam atos administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela

**ADPF 777 / DF**

Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **converter o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito para julgar parcialmente prejudicada a arguição e, na parte restante, parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelas quais se anulam atos administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça.** Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques, Gilmar Mendes e André Mendonça. Falaram: pela requerente, a Dra. Manuela Elias Batista; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Lyvan Bispo Dos Santos, Advogado da União. Sessão Virtual de 21.2.2025 a 28.2.2025.

Brasília, 5 de março de 2025.

**Ministra CÁRMEN LÚCIA**

Relatora

05/03/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, em 16.12.2020, objetivando a declaração de inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.266/2020 a 1.579/2020 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pelas quais teriam sido anulados atos administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça.

Nas Portarias ns. 1.266 a 1.525 e Portarias na. 1.532 a 1.579, com idêntica redação, afirma-se não ter havido comprovação de perseguição **exclusivamente** política no ato concessivo da anistia aos seus destinatários, pelo que foram eles anulados. Tem-se na Portaria n. 1.305, por exemplo:

*“PORTARIA Nº 1.305, DE 5 DE JUNHO DE 2020 A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei*

**ADPF 777 / DF**

*nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e na Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, com fundamento na Nota Técnica nº 535/2020/DFAB/CA/MMFDH, de 17 de maio de 2020, no Requerimento de Anistia nº 2002.01.13317, resolve:*

*Art. 1º Fica anulada a Portaria nº 2.017, de 28 de novembro de 2003, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 1 de dezembro de 2003, que declarou anistiado político WILTON LOPES DE BARROS, inscrito no CPF sob o nº 070.609.804-82, e os demais atos dela decorrentes, ante a ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo.*

*Art. 2º É assegurada a não devolução das verbas indenizatórias já recebidas.*

*Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação” (fl. 20, e-doc. 5).*

Pelas Portarias ns. 1.526/2020 a 1.531/2020, de idêntico teor, foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5). Por exemplo, na Portaria n. 1.527 se estabelece:

*“PORTARIA Nº 1.527, DE 5 DE JUNHO DE 2020 A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e na Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, com fundamento na Nota Técnica nº 527/2020/DFAB/CA/MMFDH, de 28 de abril de 2020, no Requerimento de Anistia nº 2005.01.50226, resolve:*

*Pela manutenção da Portaria nº 2.404, de 15 de dezembro de 2005, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2005, que declarou anistiado político FRANCISCO DAS CHAGAS LIMA DE FREITAS, inscrito no CPF sob o nº 033.910.781-20” (fl. 123, e-doc. 5).*

**2. O autor ressalta que “as portarias ora questionadas afirmam que não**

**ADPF 777 / DF**

*houve comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo da anistia aos seus destinatários, anulando-os” (fl. 2, e-doc. 1).*

*Alega que as normas impugnadas configurariam ofensa “ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da C), ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), à segurança jurídica (artigo 5º, XXXVI) e aos ditames do processo administrativo (lei n.º 9.784/1999), anistias políticas concedidas há quase duas décadas” (fl. 2, e-doc. 1).*

*Assevera que, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 817.338 neste Supremo Tribunal Federal, “não obstante a decisão dessa Suprema Corte tenha chancelado a interpretação segundo a qual a Administração Pública pode rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964 ainda que passados mais de cinco anos do ato inicial concessivo, caso provada a ausência de motivação política, tal autorização não pode ser interpretada de modo amplo e ilimitado, com violação ao direito do até então anistiado político participar do processo de reanálise de sua situação e efetivamente produzir provas, de modo a elucidar a especificidade de seu caso” (fl. 11, e-doc. 1).*

*Enfatiza ser “possível à Administração Pública, munida de provas que atestem a ausência de motivação política, caso a caso, reabrir o processo administrativo de concessão de anistia política e reanalisar a situação fática individualmente. É incabível, por outro lado, num estado democrático de direito, falar em revisão da situação jurídica de um cidadão sem que ele seja cientificado e a ele seja aberta a possibilidade de, ativamente, participar e influir em seu processo” (fl. 11, e-doc. 1).*

*Aponta inconstitucionalidade das normas impugnadas, pois, “ao expedir as mais de trezentas portarias ora impugnadas em franca violação ao contraditório e à ampla defesa, cerceando a possibilidade de constituição de defesa técnica, os mais basilares princípios orientadores do devido processo legal foram violados” (fl. 12, e-doc. 1).*

**ADPF 777 / DF**

Requer medida cautelar, para que “*seja determinado à Comissão de Anistia, vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, até decisão final de mérito da presente Arguição, sejam efetuados os pagamentos concernentes às anistias anteriormente concedidas aos atingidos pelas Portarias nº 1.266 a 1.579 ora impugnadas*” (fl. 20, e-doc. 1).

No mérito, pede a procedência do pedido, para “*declarar a inconstitucionalidade das Portarias nº 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020, diante da violação aos preceitos do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF), da ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV, da CF), da segurança jurídica (artigo 5º, XXXVI) e da defesa técnica (art. 133 e 134 da CF)*” (fl. 21, e-doc. 1).

3. Adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 e determinei a requisição de informações ao Presidente da República e à Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a serem prestadas no prazo máximo e improrrogável de cinco dias.

Foi assegurada vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República, sucessivamente, para manifestação, na forma da legislação vigente, no prazo máximo e prioritário de três dias cada (§ 1º do art. 10 da Lei n. 9.868/1999).

4. O Presidente da República prestou informações, anotando não ter sido observado o requisito da subsidiariedade (e-doc. 15).

Alegou ser necessária dilação probatória, para serem analisados os processos administrativos referentes às trezentas e treze portarias questionadas.

Sustentou inocorrência de ofensa à segurança jurídica e afirma terem

**ADPF 777 / DF**

vido observados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

5. A então Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos prestou informações, fazendo remissão àquelas prestadas pelo Presidente da República (e-doc. 18).

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar:

*“Administrativo. Portarias nº 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Anulação de portarias que declararam a anistia política de ex-cabos da Força Aérea Brasileira (FAB), afastados no início do regime militar por força da Portaria n. 1.104/GM3/1964. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. No julgamento do RE no 817.338, restou assentada por essa Suprema Corte a possibilidade de a Administração Pública, mesmo que passados mais de cinco anos, rever os atos de concessão de anistia política concedida a ex-cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/GM3/1964, quando comprovada a ausência de ato com motivação exclusivamente política e desde que assegurados o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas. Previamente à edição de cada uma das portarias impugnadas, os interessados foram devidamente notificados da instauração do procedimento de revisão da anistia e intimados para apresentação de defesa, em pleno respeito ao contraditório, à ampla defesa e à defesa técnica. O dever-poder de autotutela autoriza a Administração a proceder à revisão da condição de anistiado político, o que não consubstancia desrespeito ao princípio da segurança jurídica. Ausência de fumus boni iuris e de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (e-doc. 20).*

7. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO*



**ADPF 777 / DF**

*FUNDAMENTAL. ANISTIA. PORTARIA 1.104/1964. CABOS DA AERONÁUTICA. ANULAÇÃO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO OBSERVÂNCIA. CONTROVÉRSIA FÁTICA. INVIABILIDADE DE EXAME DA QUESTÃO EM ADPF. JURISPRUDÊNCIA DO STF. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE ATOS CONCESSIVOS DE ANISTIA. RESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, COM GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO DO ADMINISTRADO ATINGIDO. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

*1. O questionamento da anulação de atos concessivos de anistia, sob o fundamento de afronta ao devido processo legal, é cabível em via distinta, igualmente hábil a sanar a lesividade arguida, a indicar o não atendimento do princípio da subsidiariedade.*

*2. A existência de controvérsia fática relacionada ao respeito ou não ao devido processo legal na via administrativa, não sanada pelo requerente, elimina o caráter objetivo da discussão, e inviabiliza o conhecimento da arguição, que não é a via adequada para tal elucidação, mormente quando são mais de trezentos os atos impugnados.*

*3. A invalidação de anistia concedida com base na Portaria 1.104/1964 do Ministério da Justiça, reconhecida pelo STF como inábil como única prova de perseguição política, não é automática, e demanda a instauração de procedimento administrativo destinado à averiguação do preenchimento dos requisitos jurídico-constitucionais da anistia, de modo individualizado, assegurada ao administrado atingido a oportunidade de ampla participação.*

*— Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido” (e-doc. 25).*

**8.** Em 21.10.2024 proferi despacho para que o autor e o Advogado-Geral da União se manifestassem sobre eventual perda superveniente do objeto desta arguição (e-doc. 31).

**9.** O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB manifestou-se nos termos a seguir:

**ADPF 777 / DF**

*“(...) a presente ação impugna mais de 300 portarias (Portarias nº 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020) que revisaram a anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964 e, de acordo com o AGU, apenas em 211 (duzentos e onze) processos foram anuladas as portarias impugnadas nesta ação. Ou seja, ainda subsiste a necessidade de que seja declarada a inconstitucionalidade de todas as portarias ou, ao menos, das que ainda não foram anuladas pelo STJ.*

*Além disso, de fato, a Instrução Normativa nº 02, de 29 de setembro de 2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos estabeleceu novo rito para o processo administrativo de revisão de anistia, a fim de observar o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e o direito à constituição de defesa técnica. No entanto, as disposições processuais dessa norma se aplicam a partir de sua publicação, isto é, não retroagem para alcançar os atos jurídicos já praticados. Ou seja, as Portarias impugnadas na presente ação, que foram expedidas em momento anterior e em desconformidade com a IN 02/2021, continuam válidas. (...)*

*Ante o exposto, o CFOAB considera que ainda remanesce o interesse jurídico no julgamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade de todas as Portarias impugnadas – Portarias nº 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020 –, e que revogaram as anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964 em desconformidade com a Constituição Federal. Sucessivamente, caso essa Corte entenda que houve perda parcial do objeto, requer que o julgamento se mantenha com relação às portarias que ainda não foram anuladas por decisão do Superior Tribunal de Justiça” (e-doc. 36).*

**10.** O Advogado-Geral da União manifestou pela ocorrência de perda parcial do objeto da presente arguição com os argumentos que se seguem:

**ADPF 777 / DF**

*“Segundo levantamento realizado pela Comissão de Anistia do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (Despacho nº 182/2024/CA/ADMV/GM.MDHC/MDHC, em anexo), dentre as Portarias nº 1.266 a 1.579, os seguintes atos anulatórios permanecem em vigor, uma vez que não há registro de ordens judiciais de anulação ou suspensão dos respectivos efeitos, ou encaminhamento para nova análise em conformidade com o rito da Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021: (...). Informou a Comissão de Anistia que as Portarias abaixo elencadas, embora não tenham sido objeto de decisão judicial de suspensão ou anulação, foram encaminhadas a nova análise, segundo o procedimento de revisão de anistia previsto na Instrução Normativa nº 2. Confirmam-se: (...). Acrescentou a Comissão de Anistia que, depois de percorrido o procedimento de revisão fixado na Instrução Normativa nº 2/2021, concluiu-se pela manutenção da anistia, porquanto demonstrada a efetiva ocorrência de perseguição política, nos seguintes casos: (...).*

*A Comissão de Anistia também esclareceu que ‘muitas anistias em questão (o que se pode observar da referida planilha em anexo), já foram anuladas, não pelo procedimento da Portaria 3076, mas sim por outras razões, seja pela finalização do Procedimento da IN2, seja por força de decisão judicial que restabeleceu a portaria anulatória fruto do procedimento revisional instituído Grupo de Trabalho Interministerial ainda em 2011, nos termos Portaria Interministerial nº 134, ou ainda por outras ações judiciais’ (doc. anexo).*

*Por outro lado, a Comissão confirmou a informação de que a maioria das portarias anulatórias de anistia foi anulada por decisões judiciais proferidas em mandados de segurança, nos quais questionada a Portaria nº 3076/2019, circunstância que ensejou inclusive a edição da Instrução Normativa nº 2/2021, com estabelecimento de novo procedimento de revisão. Colhe-se do Despacho nº 182/2024/CA/ADMV/GM.MDHC/MDHC: (...).*

*Com efeito, no que concerne às Portarias não mais em vigor, é certo que a retirada desses atos do mundo jurídico prejudica o exame da constitucionalidade da totalidade do objeto da presente arguição (...).*

*A par desses dados, que demonstram de forma inequívoca a*

**ADPF 777 / DF**

*prejudicialidade parcial da presente ADPF, cumpre reiterar os aprimoramentos efetuados no fluxo do processo administrativo de revisão de anistia, com o advento da Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021, que ‘estabelece o rito do processo administrativo de revisão de anistia, no âmbito da Comissão de Anistia do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos’ (atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania). (...)*

*Esse novo rito buscou conferir especial proteção aos postulados do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, bem como à segurança jurídica e ao direito à constituição de defesa técnica - tudo com vistas à estrita observância do entendimento firmado por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 817.338, considerando, além da tese fixada em sede de repercussão geral (Tema 839), as diretrizes traçadas pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos mandados de segurança e as alegações dos próprios anistiados impetrantes.*

*Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo reconhecimento da prejudicialidade parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental” (e-doc. 40).*

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros deste Supremo Tribunal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

05/03/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL

VOTO

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Põe-se em foco na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental se as trezentas e treze portarias expedidas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (Portarias ns. 1.266/2020 a 1.579/2020), pelas quais teria sido anulada a anistia política concedida a cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, descumpririam os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da defesa técnica (arts. 133 e 134 da Constituição da República).

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente arguição por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

*Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental*

3. O Advogado-Geral da União, em preliminar, alega que “o controle judicial dos atos impugnados deve ser adequadamente exercido através da via difusa, como, na realidade, tem sido feito, uma vez que a ordem constitucional contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar, com a efetividade necessária, a suposta ofensa a preceitos fundamentais” (fl. 10, e-doc. 20).

**ADPF 777 / DF**

Noticia que os atos de revisão das anistias políticas foram objetos de vários mandados de segurança no Superior Tribunal de Justiça e recursos em mandado de segurança neste Supremo Tribunal Federal.

Assevera ter sido observado o devido processo legal, com a instauração de procedimento administrativo para cada anistiado político, com notificação para apresentar defesa, o que contraria frontalmente o alegado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB na petição inicial, pelo que, para melhor análise da matéria, seria imprescindível dilação probatória, a também evidenciar o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

4. A presente arguição tem por objeto o exame de validade constitucional das Portarias ns. 1.266 a 1.579, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Alega o arguente que referidas portarias anularam os atos de anistia política, datados de 2002 a 2005, concedida a cabos da Força Aérea Brasileira – FAB afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça.

O arguente afirma o cabimento da presente arguição, ao argumento de que *“ações individuais não teriam a capacidade de sanar de maneira efetiva a lesão causada pela interpretação que originou tais atos, pois não teriam o condão de solucionar a controvérsia constitucional de forma ampla, abstrata e definitiva. Além disso, a quantidade exorbitante de demandas individuais (mais de trezentas) sobrecarregaria de modo desnecessário o já inflado Poder Judiciário, contrariando o princípio da eficiência e propiciando a prolação de decisões judiciais conflitantes, o que compromete o princípio da segurança jurídica”* (fl. 4, e-doc. 1).

5. A utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, como se dispõe no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, não será admitida quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

O princípio da subsidiariedade rege a instauração do processo

**ADPF 777 / DF**

objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar de forma eficaz a situação de lesividade indicada pelo autor. Nesse sentido, por exemplo, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal: ADPF n. 237-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 30.10.2014.

A norma inscrita no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, entretanto, não representa obstáculo à presente arguição, o que permite a instauração deste processo objetivo de controle abstrato.

A interpretação no sentido de não ser possível se aproveitar desta classe processual constitucional para processos como o da espécie vertente não significa que o ajuizamento da arguição somente seria possível se esgotados todos os meios admitidos na legislação processual para afastar a lesão pelo Poder Judiciário.

Nessa linha, por exemplo, Hely Lopes Meirelles leciona:

*“Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 501).*

No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 17, Relator o Ministro Celso de Mello, sobre o princípio da subsidiariedade, assentou-se que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só*

**ADPF 777 / DF**

*por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse 'writ' constitucional" (Plenário, DJ 14.2.2003).*

6. Na espécie, concluo não haver outro meio processual capaz de neutralizar de forma eficaz, imediata e definitiva eventual lesividade aos preceitos fundamentais invocados pelo arguente decorrente da edição das portarias questionadas.

Considerando-se o elevado número de portarias impugnadas pelas quais se anulam atos de mesma natureza expedidos pela Comissão de Anistia, à época vinculada ao Ministério da Justiça, datadas entre 2002 e 2005, pelas quais se declarava a anistia política de cabos da Aeronáutica, afastados no início do regime militar por força da Portaria n. 1.104/64, do Ministério da Justiça, mostram-se ineficientes os demais mecanismos jurisdicionais para a proteção dos preceitos fundamentais apontados como lesados nesta arguição.

A adequação da presente arguição também se verifica pela comprovação de existência de múltiplas ações judiciais sobre as portarias aqui questionadas tendo como objeto exatamente os alegados preceitos constitucionais fundamentais ofendidos.

Nas Informações n. 00080/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, juntadas aos autos, tem-se gráfico a demonstrar por Relator, no Superior Tribunal de Justiça, o número de mandados de segurança impetrados (fls. 31-43, e-doc. 16).

Pelos inúmeros processos judiciais em tramitação e da possibilidade de decisões conflitantes, e como não houve declaração de



**ADPF 777 / DF**

inconstitucionalidade ou ilegalidade das normas relativas à matéria, tem-se a manutenção de atos concretos do Poder Público. A aplicação diferenciada e simultânea das portarias questionadas pelas decisões judiciais que lhes forem contrárias parece traduzir descumprimento de preceitos constitucionais fundamentais.

Nesse sentido é a lição do Ministro Gilmar Mendes, de Inocêncio Mártires Coelho e de Paulo Gustavo Gonet Branco:

*“A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (...) o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva” (Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público e Saraiva, 2008, p. 1154-1155).*

7. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 664, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, afirmou em seu voto que:

*“(...) o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ‘ab initio’, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de*

**ADPF 777 / DF**

*preceito fundamental*” (Plenário, DJe 4.5.2021).

É de André Ramos Tavares a anotação de que, na arguição de descumprimento de preceito fundamental, *“mais do que apenas promover controle de constitucionalidade e declarar que determinado ato normativo viola preceito fundamental (em alguns casos), é preciso que a decisão indique também como interpretar e aplicar o preceito fundamental violado”* (*“Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade”*. Disponível em [http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/andre\\_ramos2.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/andre_ramos2.pdf). Acesso em 29.6.2021).

8. Quanto ao objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental no art. 1º da Lei n. 9.882/1999 se dispõe:

*“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.*

*Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:*

*I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.*

9. O arguente sustenta que as portarias impugnadas contrariam os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da defesa técnica (arts. 133 e 134 da Constituição da República).

A importância revelada nesses princípios constitucionais no sistema constitucional nacional é patente por serem emanações do princípio fundante do Estado Democrático de Direito.

As Portarias ns. 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União, em 5 de

**ADPF 777 / DF**

junho de 2020, são atos do Poder Público pelos quais eventual ofensa a preceitos fundamentais é direta à Constituição da República.

Ressalte-se a ponderação do Ministro Gilmar Mendes em obra doutrinária:

*“Independentemente da aceitação da tese sobre a inconstitucionalidade indireta deve-se reconhecer que a orientação segundo a qual o controle lei-regulamento configura questão legal, que não pode ser tratada no controle abstrato de normas, não há de ser aceita sem ressalvas. A Constituição de 1988, tal como já fizera a Constituição de 1967/1969 (art. 153.... ) consagra no art. 5º, II, os princípios da supremacia da lei e da reserva legal como elementos fundamentais do Estado de Direito, exigindo que o poder regulamentar do Executivo seja exercido apenas para fiel execução da lei (CF, art. 84, IV). Disso resulta diretamente, pelo menos no que concerne aos direitos individuais, que a ilegalidade de um regulamento equivale a uma inconstitucionalidade, porque a legalidade das normas secundárias expressa princípio do Direito Constitucional objetivo (ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei - CF, art. 5º, II)” (Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 183).*

**10. Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela situação de lesividade e potencialidade danosa a preceitos fundamentais decorrente dos atos impugnados e pela observância do requisito de procedibilidade da arguição, consistente na ausência de outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente e de forma eficaz e definitiva, a inconstitucionalidade apontada.**

*Da parcial perda superveniente do objeto da presente arguição*

**11. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental está parcialmente prejudicada em razão da alteração substancial e**

**ADPF 777 / DF**

superveniente do quadro normativo posto a exame.

O julgamento desta ação, ajuizada em 17.12.2020, teve início na sessão do Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal em 29.4.2022, tendo ocorrido o pedido de destaque do processo pelo Ministro Dias Toffoli em 3.5.2022.

Conforme relatado, na presente arguição se questionam trezentas e treze portarias de ns. 1.266 a 1.579, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5.6.2020.

Em razão do transcurso do tempo entre a data do ajuizamento desta arguição e o início do seu julgamento, algumas das portarias impugnadas foram anuladas por decisões judiciais ou administrativas, a ensejar, no ponto, a perda superveniente do objeto, nos termos da reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, o decidido no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.987, de minha relatoria, Plenário, DJe 1º.12.2021.

12. Nesse sentido, em 25.10.2024, o Advogado-Geral da União em manifestação nos autos, asseverou a ocorrência do prejuízo parcial do objeto da presente arguição, nos termos a seguir:

*“Segundo levantamento realizado pela Comissão de Anistia do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (Despacho nº 182/2024/CA/ADMV/GM.MDHC/MDHC, em anexo), dentre as Portarias nº 1.266 a 1.579, os seguintes atos anulatórios permanecem em vigor, uma vez que não há registro de ordens judiciais de anulação ou suspensão dos respectivos efeitos, ou encaminhamento para nova análise em conformidade com o rito da Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021:*

*2002.01.06394 (PORTARIA Nº 1.293/ 2020)*

*2002.01.14177 (PORTARIA Nº 1.300/ 2020)*

*2002.01.10449 (PORTARIA Nº 1.301/ 2020)*

*2002.01.13139 (PORTARIA Nº 1.307/ 2020)*

**ADPF 777 / DF**

2003.01.26665 (PORTARIA Nº 1.308/2020)  
2002.01.06915 (PORTARIA Nº 1.313/2020)  
2001.01.04538 (PORTARIA Nº 1.329/2020)  
2001.01.02297 (PORTARIA Nº 1.342/2020)  
2003.01.16134 (PORTARIA Nº 1.380/2020)  
2002.01.06774 (PORTARIA Nº 1.382/2020)  
2003.01.26570 (PORTARIA Nº 1.389/2020)  
2002.01.08030 (PORTARIA Nº 1.486/2020)  
2001.01.05680 (PORTARIA Nº 1.496/2020)  
2004.01.46223 (PORTARIA Nº 1.499/2020)  
2004.01.48836 (PORTARIA Nº 1.503/2020)  
2002.01.12332 (PORTARIA Nº 1.511/2020)  
2001.01.01847 (PORTARIA Nº 1.513/2020)  
2004.01.46556 (PORTARIA Nº 1.521/2020)  
2004.01.44898 (PORTARIA Nº 1.535/2020)  
2003.01.23493 (PORTARIA Nº 1.536/2020)  
2004.01.42048 (PORTARIA Nº 1.548/020)  
2001.01.04624 (PORTARIA Nº 1.550/2020)  
2004.01.41106 (PORTARIA Nº 1.561/2020).

*Informou a Comissão de Anistia que as Portarias abaixo elencadas, embora não tenham sido objeto de decisão judicial de suspensão ou anulação, foram encaminhadas a nova análise, segundo o procedimento de revisão de anistia previsto na Instrução Normativa nº 2. Confirmam-se:*

2001.01.03481 (PORTARIA Nº 1.296/2020)  
2002.01.06391 (PORTARIA Nº 1.315/2020)  
2004.01.44878 (PORTARIA Nº 1.387/2020)  
2004.01.39679 (PORTARIA Nº 1.404/2020)  
2001.01.04654 (PORTARIA Nº 1.410/2020)  
2002.01.13435 (PORTARIA Nº 1.416/2020)  
2002.01.12404 (PORTARIA Nº 1.439/2020 )  
2001.01.02736 (PORTARIA Nº 1.445/2020)  
2002.01.06833 (PORTARIA Nº 1.466/2020)  
2001.01.05296 (PORTARIA Nº 1.476/2020)  
2001.01.04862 (PORTARIA Nº 1.504/2020)  
2005.01.51815 (PORTARIA Nº 1.541/2020)

**ADPF 777 / DF**

2001.01.00234 (PORTARIA Nº 1.567/2020)

6. Acrescentou a Comissão de Anistia que, depois de percorrido o procedimento de revisão fixado na Instrução Normativa nº 2/2021, **concluiu-se pela manutenção da anistia, porquanto demonstrada a efetiva ocorrência de perseguição política, nos seguintes casos:**

2003.01.19571 (PORTARIA Nº 1.526/2020)

2005.01.50226 (PORTARIA Nº 1.527,/2020)

2006.01.54218 (PORTARIA Nº 1.528/2020)

2001.01.01174 (PORTARIA Nº 1.529/2020)

2003.01.23371 (PORTARIA Nº 1.530/2020)

2004.01.41128 (PORTARIA Nº 1.531/2020)

2004.01.42025 (PORTARIA Nº 1.532/2020)” (fls. 2-3, e-doc. 40 – grifos nossos).

Nos termos apresentados pelo Advogado-Geral da União, permanecem em vigor as Portarias ns. 1.293, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.389, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.548, 1.550 e 1.561, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

De igual modo, permanecem vigentes as Portarias ns. 1.296, 1.315, 1.387, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.504, 1.541 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ainda que essas portarias tenham sido encaminhadas a nova análise pelo atual Ministério da Cidadania e Direitos Humanos, nos termos da Instrução Normativa n. 2/2021, pela qual se “*estabelece o rito do processo administrativo de revisão de anistia, no âmbito da Comissão de Anistia do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos*”, não se demonstrou, na espécie, a respectiva anulação desses atos.

13. Portanto, dentre as trezentas e treze portarias de ns. 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020, permanecem vigentes as Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329,

**ADPF 777 / DF**

1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567.

Ainda, o Advogado-Geral da União, reportando-se às informações prestadas pela Comissão de Anistia, esclareceu que *“muitas anistias em questão (o que se pode observar da referida planilha em anexo), já foram anuladas, não pelo procedimento da Portaria 3076, mas sim por outras razões, seja pela finalização do Procedimento da IN n. 2/2021, seja por força de decisão judicial que restabeleceu a portaria anulatória fruto do procedimento revisional instituído Grupo de Trabalho Interministerial ainda em 2011, nos termos Portaria Interministerial nº 134, ou ainda por outras ações judiciais”* (fl. 4, e-doc. 40).

14. Assim, está parcialmente prejudicada a presente arguição. Passo a examinar, portanto, o mérito da arguição referente às normas vigentes previstas nas Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

*Do mérito*

15. Como relatado, na presente arguição, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB pondera ser *“incabível (...) num estado democrático de direito, falar em revisão da situação jurídica de um cidadão sem que ele seja cientificado e a ele seja aberta a possibilidade de, ativamente, participar e influir em seu processo”*.

Alerta que os anistiados políticos, *“sem qualquer comunicação prévia, sem possibilidade de apresentar defesa e provas, e sem que fosse dada a chance de (...) se organizarem financeiramente para eventual resultado desfavorável que*

**ADPF 777 / DF**

*lhes suspendesse/cancelasse a concessão da reparação financeira a qual fazem jus e percebem há quase duas décadas, se viram, do dia para a noite, privados de parte significativa do orçamento familiar – por vezes o único”.*

Sustenta afronta ao princípio do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica e aos arts. 133 e 134 da Constituição da República.

Observa que *“as portarias impugnadas têm a mesma redação, e foram, sem exceção, expedidas sem a cientificação do anistiado interessado” e “todas apresentam a mesma pretensa motivação genérica e abstrata”, consistente na afirmação de “ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo”, sem menção às particularidades do caso.*

**16.** Nas Portarias ns. 1.266 a 1.525 e Portarias ns. 1.532 a 1.579, com idêntica redação, afirma-se não ter havido comprovação de perseguição exclusivamente política no ato concessivo da anistia aos seus destinatários, pelo que foram eles anulados. Nesse sentido, por exemplo, confira-se a Portaria n. 1.305:

*“PORTARIA Nº 1.305, DE 5 DE JUNHO DE 2020 A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e na Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, com fundamento na Nota Técnica nº 535/2020/DFAB/CA/MMFDH, de 17 de maio de 2020, no Requerimento de Anistia nº 2002.01.13317, resolve:*

*Art. 1º Fica anulada a Portaria nº 2.017, de 28 de novembro de 2003, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 1 de dezembro de 2003, que declarou anistiado político WILTON LOPES DE BARROS, inscrito no CPF sob o nº 070.609.804-82, e os demais atos dela decorrentes, ante a ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo.*



**ADPF 777 / DF**

*Art. 2º É assegurada a não devolução das verbas indenizatórias já recebidas.*

*Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação” (fl. 20, e-doc. 5).*

Conforme o detido exame das portarias objeto de impugnação, pelas Portarias ns. 1.526/2020 a 1.531/2020, de idêntico teor, foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5). Por exemplo, tem-se o disposto na Portaria n. 1.527:

*“PORTARIA Nº 1.527, DE 5 DE JUNHO DE 2020 A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e na Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, com fundamento na Nota Técnica nº 527/2020/DFAB/CA/MMFDH, de 28 de abril de 2020, no Requerimento de Anistia nº 2005.01.50226, resolve:*

*Pela manutenção da Portaria nº 2.404, de 15 de dezembro de 2005, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2005, que declarou anistiado político FRANCISCO DAS CHAGAS LIMA DE FREITAS, inscrito no CPF sob o nº 033.910.781-20” (fl. 123, e-doc. 5).*

Evidencia-se, nesse sentido, que embora o pedido do autor seja para declarar a inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.266 a 1.579, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020, nas Portarias ns. 1.526/2020 a 1.531/2020 foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5), razão pela qual a fundamentação deste voto não alcança o disposto nessas portarias.

17. Quanto ao disposto nas Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404,

**ADPF 777 / DF**

1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a alegada ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica e da defesa técnica (arts. 133 e 134 da Constituição da República), subsiste.

**18.** No art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constam as hipóteses de concessão de anistia:

*“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 n. 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei n. 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”.*

A Portaria n. 1.104-GM3/1964, pela qual foram passados para a reserva, pelo tempo de serviço, vários cabos da Aeronáutica, foi, de início, considerada pela Comissão de Anistia ato de exceção de natureza exclusivamente política. Na Súmula Administrativa n. 2002.07.0003, editada pela Comissão de Anistia, dispõe-se:

*“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”.*

Entre 2002 a 2006, foram expedidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública várias portarias declarando como anistiados políticos cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104-GM3/1964.

**ADPF 777 / DF**

A Advocacia-Geral da União elaborou, em 2003 e 2006, duas notas técnicas, nelas se sustentando que a Portaria n. 1.104-GM3/1964 não poderia ser considerada ato de natureza política sem análise individualizada de cada caso.

Desde 2011, procedeu-se a nova análise de vários processos administrativos concessivos de anistia a cabos da Aeronáutica, o que motivou o ajuizamento de ações e a impetração de mandados de segurança.

**19.** Em 16.10.2019, este Supremo Tribunal deu provimento ao Recurso Extraordinário n. 817.338/DF e fixou 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”.*

Esta a ementa do acórdão:

*“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*

**ADPF 777 / DF**

*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. 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”.*

20. Em 16.12.2019, em razão do que decidido por este Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 817.338/DF, a Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ministério que a Comissão de Anistia passou a integrar, editou a Portaria n. 3.076/2019, na qual se estabelece:

*“A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338 com Repercussão Geral, na Sessão Plenária de 16 de outubro de 2019, resolve:*

*Art. 1º Determinar a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria nº 1.104/GM-3/1964, do Ministério da Aeronáutica, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão de anistia.*

*Art. 2º As revisões devem observar rigorosamente as regras contidas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.*

**ADPF 777 / DF**

No art. 2º da Portaria n. 3.076/2019, ressaltou-se a necessidade de se observar a Lei n. 9.784/1999, pela qual se dispõe sobre o processo administrativo.

As trezentas e treze portarias impugnadas na presente arguição, Portarias ns. 1.266/2020 a 1.579/2020, foram expedidas pela Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em junho de 2020 e quase todas anularam portarias datadas de 2002 a 2006 concessivas de anistia política a cabos da Aeronáutica (e-doc. 5).

Ressalte-se, como antes anotado, que pelas Portarias ns. 1.526/2020 a 1.531/2020 foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5).

21. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 817.338/DF, o Relator Ministro Dias Toffoli, ressaltou, que, no exercício do poder de autotutela, a Administração Pública poderá exercer o controle de legalidade e rever os próprios atos a qualquer tempo, especialmente se forem praticados em descompasso com a boa-fé e com os princípios e as normas que conformam a ordem constitucional, devendo, nesses casos, prevalecer o princípio da supremacia do interesse público.

Lembrou que, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais diplomas que versam sobre a anistia, não são contemplados *“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)”*.

Sustentou que a Administração há de exercer o poder-dever de anular os próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou da confiança.

**ADPF 777 / DF**

Votou no sentido de se reconhecer “o poder-dever da administração pública de revisar seus atos, em procedimento administrativo, com a observância do devido processo legal, como uma manifestação da obrigação de velar pela supremacia constitucional, princípio propulsor do Estado Democrático de Direito”.

Como decidido por este Supremo Tribunal, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 seria inaplicável aos processos de revisão de anistia fundados na Portaria n. 1.104/GM3/1964, expedida pelo Ministério da Aeronáutica.

22. Parece, entretanto, que a questão posta naquele julgamento não se aplica totalmente ao presente caso.

O significativo lapso temporal de dezessete anos entre a declaração de anistiado político e sua respectiva anulação pelo Poder Executivo em proceder revisão de benefício de caráter alimentício, prestado a pessoas idosas, em período de grave crise sanitária, reconhecido pelo Congresso Nacional, em 6 de março de 2020, pelo Decreto Legislativo n. 6, impõe-se solução diversa, para preservar o direito constitucional à saúde e à dignidade da pessoa humana em período de excepcional calamidade social.

Na ponderação entre os princípios aplicáveis, parece certo dever ser adotado, por medida de razoabilidade constitucionalmente qualificada, o primado da dignidade da pessoa humana, a ser assegurado em respeito ao princípio da segurança jurídica.

23. A pendência permanente e não acabada do dever de fiscalizar não condiz com a segurança jurídica que se impõe ao Estado. O desempenho da atividade fiscalizadora e de controle em período tão posterior à prática do ato controlado configuraria mora estatal excessiva e

**ADPF 777 / DF**

injustificada. A inefetividade dos mecanismos de controle em tempo razoável ofende o patrimônio de bens jurídicos da pessoa, não encontrando fundamento válido o ato decorrente daquele exercício fiscalizador a destempo.

O direito à segurança jurídica forma a situação de confiança legítima pela consolidação de sua situação, pelo que o seu desfazimento em período pandêmico, atingindo anistiados há quase duas décadas, benefício de natureza alimentícia, não pode render ao Poder Judiciário fundamento pelo qual afaste a observância de prazo decadencial para a revisão de atos da Administração Pública.

Em situações como a que se apresenta na espécie, a garantia do devido processo legal, observados o contraditório e a ampla defesa, tampouco elide ou elimina os efeitos graves da passagem do tempo, contra os quais o Direito pouco pode, senão no exercício da equidade.

Como enfatizado por Romeu Bacellar Filho, citando Emerson Gabardo, *"a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público (...) a ampla defesa é incompatível com a eternidade"* (FILHO, Romeu Bacellar Filho, *Processo Administrativo Disciplinar*. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2013).

24. Ademais, a dificuldade na revisão dos atos de concessão de anistia, fundados em concepções políticas prevalecentes ao tempo em que concedidos, torna ainda mais grave o que se tem na espécie, como evidenciado no voto proferido pelo Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, no Mandado de Segurança n. 26.489, no Superior Tribunal de Justiça:

*"3. Passando ao caso dos autos, tem-se que o controle judicial dos chamados atos políticos praticados pelos agentes do poder estatal é um dos desafios mais antigos e poderosos que a jurisdição tem enfrentado e continua enfrentado. E isso ocorre porque a eminência dos poderes públicos avassala a compreensão de todas as coisas,*

**ADPF 777 / DF**

*insinuando a ideia de que os indivíduos que se opõem às suas diretrizes estão, na verdade, solapando os seus alicerces e, portanto, são adversários que devem ser prontamente neutralizados.*

4. *A tarefa de manter a atuação das potestades estatais dentro dos limites da proteção das esferas jurídicas dos indivíduos é instrumentada por meio dos institutos do Direito Público, abrangendo todas as relações em que o indivíduo confronta o magnífico poder do Estado, muito especialmente nas searas penal, tributária e administrativa sancionadora. No entanto, não é sempre que as resistências individuais logram barrar os avanços dos agentes do poder estatal sobre direitos, liberdades e garantias, que não raras vezes sucumbem diante do poderio imenso que enfrentam.*

5. *O acatado jurista argentino Professor AUGUSTÍN GORDILLO expressa essas frequentes derrotas com palavras desalentadas. Para ele, nem sempre os cultores do Direito Público cumprem a tarefa de assegurar as garantias jurídicas das pessoas.*

*Para o doutrinador platino, neste aspecto pode encontrar-se amiúde em livros, decisões, acórdãos variados reflexos de certa insensibilidade humana e certa insensibilidade em relação à justiça. Na sua visão, o discurso juspublicista é veemente e altissonante e as suas declarações são enfáticas, mas, quando se trata de dar uma solução a um problema concreto (...), são esquecidas as declarações e se resolve facilmente que o indivíduo, nesse caso, não têm razão (Princípios Gerais de Direito Público. Tradução de Marco Aurélio Greco e Reilda Meira. São Paulo: RT, 1977, p. 50).*

6. *Na hipótese ora em exame, verifica-se, sem maior esforço, que a autoridade estatal coatora afastou, sem qualquer reverência, a garantia que tutela o direito subjetivo da pessoa anistiada de não ser molestada nessa sua condição, em razão do decurso de muito mais de cinco anos da concessão de sua anistia”.*

Naquele julgado, também enfatizou o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho que a decisão proferida por este Supremo Tribunal no Recurso Extraordinário n. 817.338 “*passa a uma distância astronômica do arbítrio que se lhe atribui*”. Não se concedeu salvo conduto ao Poder Executivo para atuar além dos limites da razoabilidade e da dignidade da pessoa



**ADPF 777 / DF**

humana, para legitimar mecanismo de revisão genérica de anistias concedidas há quase duas décadas, apartada das circunstâncias pessoais dos anistiados:

*“6. Na hipótese ora em exame, verifica-se, sem maior esforço, que a autoridade estatal coatora afastou, sem qualquer reverência, a garantia que tutela o direito subjetivo da pessoa anistiada de não ser molestada nessa sua condição, em razão do decurso de muito mais de cinco anos da concessão de sua anistia. Veja-se a simplicidade do ato oficial que investiu contra o direito subjetivo da parte, sem lhe apontar qualquer mácula, desvio, irregularidade ou motivo que justificasse a exceção da decadência revisional administrativa:*

*Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019 Determina a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964.*

*A Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 817.338 com Repercussão Geral, na Sessão Plenária de 16 de outubro de 2019,*

**RESOLVE:**

*Art. 1º. Determinar a realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria n. 1.104/GM-3/1964, do Ministério da Aeronáutica, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão de anistia.*

*Art. 2º. As revisões devem observar rigorosamente as regras contidas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

*Art. 3º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*

*7. A iniciativa da autoridade invoca, como supedâneo de seu ato revisional, o que diz ter sido decidido pelo colendo STF, no julgamento do RE 817.338, no qual assentou a tese jurídica que assim se expressa:*

*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*

**ADPF 777 / DF**

*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.*

8. *A orientação do colendo STF se confirmada passa a uma distância astronômica do arbítrio que se lhe atribui. Veja-se que a decisão em apreço institui um requisito para o exercício administrativo autotutelar, qual seja, a comprovação de ausência de ato com motivação exclusivamente política, que se entende como a justa causa da pretendida revisão. A justa causa, como se sabe, é uma exigência que tem por objetivo impedir que a visão subjetiva do agente estatal sirva de lastro para a prática de atos de que resultam em ofensas a direitos subjetivos.*

9. *Além disso, a decisão do douto STF assegura ao anistiado o justo processo jurídico, cujo primeiro elemento essencial é a plena ciência, pelo interessado, da imputação que lhe é feita, sem o que não poderá ele, o interessado, exercer o seu direito à ampla defesa.*

*Aliás, o direito à ampla defesa é o núcleo rígido do justo processo, nos termos do art. 27, parág. único da Lei 9.784/1999. Neste caso, isso não foi observado, porquanto não se sabe qual o motivo, a razão e o porquê da instauração desse aludido procedimento, já que nada foi explicitado, até agora.*

10. *O legislador, ao regular o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública, estabeleceu as diretrizes que devem ser seguidas na condução dos atos administrativos, determinando expressamente que a intimação dirigida ao interessado deve conter a indicação dos fatos e fundamentos legais que justificam o respectivo ato (art. 26, § 1º, da Lei 9.784/1999).*

11. *O dispositivo se alinha ao princípio da motivação, que regula a condução dos atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos e interesses do administrado. É certo que o ato administrativo, para que seja válido, deve observar, entre outros, os princípios da impessoalidade, da licitude e da publicidade. Estes três pilares do Direito Administrativo fundem-se na chamada motivação dos atos administrativos, que é o conjunto das razões fáticas ou jurídicas determinantes da expedição do ato.*

12. *A portaria administrativa, ao apontar o entendimento*

**ADPF 777 / DF**

*firmado pelo Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de publicação, apenas apresenta o motivo do ato revisional, sem fornecer, porém, ao Administrado, como se requer, elementos suficientes a possibilitar a sua defesa e o exercício da garantia de sua amplitude e correspondente contraditório.*

13. *O motivo do ato administrativo é pressuposto de fato e de direito, servindo-lhe de fundamento objetivo. Não se confunde, contudo, com a motivação, que é o dever de exposição dos motivos, a demonstração de que os pressupostos de fato e de direito realmente existiram no caso concreto. A motivação, nos atos administrativos, é obrigatória e irrecusável, não existindo, neste ponto, discricionariedade alguma por parte da Administração.*

14. *A referida motivação deve ser apresentada anteriormente ou concomitantemente à prática do ato administrativo, pois caso se permita a motivação posterior, dar-se-ia ensejo para que se fabriquem, se forjem ou se criem motivações para burlar eventual impugnação ao ato. Não se deve admitir como legítima, portanto, a prática imotivada de um ato que, ao ser contestado na via judicial ou administrativa, conduza o gestor a construir algum motivo que dê ensejo à validade do ato administrativo.*

15. *Não se harmoniza com o princípio republicano e democrático que rege o ordenamento jurídico brasileiro atribuir à Administração o livre alvedrio para agir ao seu exclusivo talante, sem levar em conta as necessárias correlações subjetivas com os indivíduos, com os cidadãos; o controle de legalidade, no Estado Democrático de Direito, não se exaure na simples e linear observância de formas e formulários, devendo focar a sua energia sobre os motivos e sobre a motivação dos atos administrativos”.*

**26. Ao analisar a teoria das nulidades e o transcurso do tempo a partir do ato eivado por nulidade, Miguel Reale destaca:**

*“Se, no campo do Direito Privado, o [ato] visceralmente nulo jamais pode ser sanado ou produzir efeitos válidos, na esfera do Direito Administrativo a questão se põe com menos rigorismo formal, em virtude da preeminência do interesse público. [Assim], (...) o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a*

**ADPF 777 / DF**

*situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia.*

*Sob esse prisma, é mister distinguir duas hipóteses: a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; b) a de perda pela Administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (le bénéfice du préalable). (...)*

*Outro aspecto relevante da temporalidade, no concernente ao assunto aqui versado, diz respeito, digamos assim, à preempção que pode se operar quanto ao exercício pela autoridade administrativa de seu poder-dever de policiamento da legalidade.*

*[E,] há duas situações distintas embora correlatas: no primeiro caso, indaga-se se, verificada uma nulidade, é lícito à autoridade abster-se de pronunciá-la ex officio ou de promover a ação própria com tal objetivo, por entender ser de manifesto interesse público a manutenção do ato; no segundo caso, indaga-se se, a despeito do longo tempo decorrido, quando a situação de fato já se revestiu de toda aparência de legalidade, ainda subsiste o poder de decretação unilateral da nulidade existente, ou se tal declaração só é possível mediante pronunciamento da Justiça.*

*No meu modo de ver, são as mesmas as exigências axiológicas que legitimam a preservação do ato contra decisões imprevistas e tardias, pondo limites ao chamado benefício du préalable, entendido, às vezes, como um poder suscetível de ser exercido a qualquer tempo.*

*(...) Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do due process of law. (...) Não obstante a falta de termo que em nossa linguagem rigorosamente lhe corresponda, poderíamos traduzir due process of law por devida atualização do direito, ficando entendido que haverá infração desse ditame fundamental toda vez que, na prática do ato administrativo, for preterido algum dos momentos essenciais à sua ocorrência; porém destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintivas da realidade social tipicamente configurada em lei.*

*Assim sendo, se a decretação da nulidade é feita tardiamente,*

**ADPF 777 / DF**

*quando a inércia da Administração já permitiu se constituíssem situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar nos espíritos a convicção de sua legitimidade, seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder-dever indefinido de autotutela” (Revogação e Anulamento do Ato Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 69-71).*

27. A segurança jurídica das relações sociais mostra-se fragilizada, senão inexistente, considerada a possibilidade de revisão pela Administração Pública, sem qualquer prazo, de atos por ela praticados no exercício legítimo de suas competências, com presunção de legalidade, há, por exemplo, quase duas décadas, consolidando situação jurídica garantidora de prestação de caráter alimentar em função da qual se estabeleceram vínculos de confiança, observada a boa-fé do recorrente, em condição comprovadamente vulnerável.

28. No Mandado de Segurança n. 37.004, à vista das circunstâncias fáticas de caso específico, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal afastou a aplicabilidade de entendimento firmado em caso reconhecido de repercussão geral, em favor da preservação da dignidade da pessoa humana. Confira-se:

*“MANDADO DE SEGURANÇA. NEGATIVA DO REGISTRO DE APOSENTADORIA PASSADOS VINTE E TRÊS ANOS DE SUA CONCESSÃO. OCTOGENÁRIO EM TRATAMENTO DE CÂNCER. CÔMPUTO DE TRABALHO RURAL PARA APOSENTADORIA EM CARGO PÚBLICO. PRAZO DECADENCIAL PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REVER SEUS ATOS. DEMORA EXCESSIVA PARA CONFORMAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA PRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, CONFIANÇA, SEGURANÇA JURÍDICA, RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DIGNIDADE DA PESSOA*

**ADPF 777 / DF**

*HUMANA. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA*” (MS n. 37.004, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe 11.12.2020).

Nesse mesmo sentido, decidi, acompanhada pela unanimidade do Plenário deste Supremo Tribunal, no Mandado de Segurança n. 27.185:

*“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO N. 188/2008. DETERMINAÇÃO DE RETORNO DO IMPETRANTE À ATIVIDADE PARA COMPLETAR O TEMPO NECESSÁRIO PARA APOSENTADORIA COM PROVENTOS INTEGRAIS, OU SUA PERMANÊNCIA, NA CONDIÇÃO DE APOSENTADO, COM PROVENTOS PROPORCIONAIS. LEGALIDADE DO CÔMPUTO DO PRAZO DE ALUNO-APRENDIZ EM ESCOLA TÉCNICA PARA APOSENTADORIA DO IMPETRANTE: PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA*” (MS n. 27.185, de minha relatoria, Pleno, DJ 12.3.2010).

29. Esse entendimento tampouco é estranho ao Tribunal de Contas da União, órgão responsável pela higidez dos atos administrativos federais que, em situações análogas, tem decidido pela garantia da boa-fé, da segurança jurídica e da proteção da confiança para a convalidação de atos administrativos praticados há mais de uma década:

*“APOSENTADORIA. PEDIDO DE REEXAME. ATO ORIGINALMENTE JULGADO ILEGAL EM FUNÇÃO DA CONTAGEM INDEVIDA DE TEMPO DE ALUNO APRENDIZ. LONGO TEMPO DECORRIDO ENTRE A EDIÇÃO DO ATO E A APRECIÇÃO PELO TCU. BOA-FÉ DA INTERESSADA. PREVALÊNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA. JURISPRUDÊNCIA DO STF. PRECEDENTES DO PRÓPRIO TCU. CONHECIMENTO DO RECURSO. PROVIMENTO. LEGALIDADE E REGISTRO DO ATO INICIAL, EM CARÁTER EXCEPCIONAL. CIÊNCIA À RECORRENTE E AO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA CONCESSÃO. Constatada em ato concessório de aposentadoria ou de pensão ilegalidade que o macule, mas decorrido longo lapso temporal entre a data de publicação e a sua apreciação por parte do TCU, e desde que o beneficiário não tenha, de*

**ADPF 777 / DF**

*alguma maneira, contribuído para a ocorrência, tendo se limitado a agir na esteira da boa-fé, é possível, no caso concreto, a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do interessado a fim de julgar o ato legal e conceder-lhe o registro, objetivando evitar a sua reversão à ativa e/ou redução de seus proventos. (...)*

*Voto*

*(...) No caso concreto, o ato de inicial de concessão foi expedido em 1996 (fl. 2/7, v. p.), ao passo que seu julgamento, pela ilegalidade, ocorreu apenas em 2009, ou seja, após treze anos. Para qualquer homem médio, esse prazo ultrapassa, em muito, qualquer limite de razoabilidade.*

*11. Dessa forma, ainda que não exista um prazo legalmente definido para que este Tribunal aprecie os atos sujeitos a registro, essa lacuna resolve-se com base no princípio constitucional da razoabilidade, conforme assinalado pela Ministra Cármen Lúcia no excerto acima transcrito.*

*12. Nesse passo, retomo o argumento invocado na instrução da Serur quanto ao direito constitucional à razoável duração do processo, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal para afirmar que esse direito fundamental aplica-se ao caso vertente, como pedra de toque para justificar, neste processo, a prevalência do princípio da segurança jurídica sobre o princípio da legalidade estrita.*

*13. Digo legalidade estrita, porque as decisões fundamentadas na segurança jurídica encaixam-se plenamente no ordenamento jurídico constitucional. Em outras palavras, o ato em apreço deve ser julgado legal com base nas normas constitucionais e nos princípios de força igualmente normativa aplicáveis ao caso.*

*14. Por outro lado, aos autos contêm elementos que reforçam a presunção de boa-fé da recorrente, principalmente no tocante à sua esperada confiança na legitimidade dos atos administrativos que precederam à concessão de sua aposentadoria. (...)*

*18. Sem adentrar ao mérito do acórdão recorrido, é forçoso reconhecer que os documentos apresentados pelo Centro Educacional Santa Teresinha (vol. principal; fls. 16/18) pareciam atender à condição sumulada no Enunciado nº 96 acima descrito. Esse fato, por*

**ADPF 777 / DF**

*si só, justifica a presumida confiança da recorrente e da própria administração na lisura do ato concessório.*

19. *Essa importante circunstância reforça, claramente, a necessidade de respeito à segurança jurídica no caso concreto, de modo a justificar o provimento do recurso.*

20. *Por fim, com vênias ao Representante do Ministério Público, entendo, à luz dos argumentos apresentados neste Voto, que me parece constituir situação excepcional o fato de um aposentado cujo ato de concessão foi emitido em aparente conformidade com o texto literal de uma súmula desta Corte de Contas ter de aguardar 13 anos, confiante na legitimidade de sua aposentadoria, para ser surpreendido com a tardia notícia de que sua aposentadoria foi julgada ilegal e, como decorrência, ser forçado a voltar à atividade (no caso de desejar manter a proporcionalidade dos proventos anteriormente deferida).*

21. *Quanto ao precedente citado pelo Parquet para reforçar sua posição pela ilegalidade da concessão, há vários outros julgados deste Tribunal em sentido contrário, inclusive do Plenário, a corroborar a proposta ora apresentada, conforme mencionei no início deste Voto.*

22. *Dessa forma, concluo que o presente recurso deve ser provido, nos termos propostos pela unidade técnica.*

23. *Esclareço, por fim, que a proposta que apresento pela legalidade da aposentadoria refere-se apenas ao ato inicial. Desse modo, considerando que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal não se pronunciou sobre o ato de alteração de aposentadoria (vez que foi considerado ilegal apenas como decorrência da ilegalidade do ato inicial), entendo que os autos devam retornar à Sefip para análise e posterior remessa, via MP/TCU, ao Ministro que sucedeu o Relator a quo” (TCU, Acórdão 3.869, Segunda Câmara, Sessão 7.6.2011 – grifos nossos).*

Nesse mesmo sentido, as seguintes decisões plenárias também do Tribunal de Contas da União:

*“CONTAGEM PONDERADA DE TEMPO DE SERVIÇO DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIAS CONCEDIDAS HÁ MAIS DE 17 ANOS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM SUA DIMENSÃO SUBJETIVA*



**ADPF 777 / DF**

CONSAGRADA PELO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. PRECEDENTES DO STF. CONSOLIDAÇÃO DE SITUAÇÕES IRREGULARES EM FACE DO LONGO TEMPO TRANSCORRIDO ENTRE A PUBLICAÇÃO DOS ATOS E A APRECIÇÃO POR PARTE DO TCU. MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ATOS CONSIDERADOS LEGAIS EM CARÁTER EXCEPCIONAL. CONCESSÃO DE REGISTRO. VERIFICAÇÃO DE FALHAS NOS DEMAIS ATOS. INSUBSISTÊNCIA DE PAGAMENTOS IRREGULARES. RESOLUÇÃO TCU Nº 206/2007. LEGALIDADE. REGISTRO. DETERMINAÇÃO À SEGECEX. *Em caráter excepcional, constatada ilegalidade após 17 anos entre a data de publicação do ato de concessão de aposentadoria e a sua apreciação por parte deste Tribunal, para fins de registro, é possível a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do interessado, para evitar reversão à ativa e/ou redução de seus proventos, desde que não tenha, de alguma maneira, contribuído para a ocorrência, tendo se limitado a agir na esteira da boa-fé”* (TCU, Acórdão 2.417/2009, Plenário, Sessão 14.10.2009).

“PESSOAL. APOSENTADORIA CONSOLIDADA. DEFERIMENTO DE UMA APOSENTAÇÃO HÁ MAIS DE 13 ANOS, CONTADOS DA AUTUAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO NO ÂMBITO DESTA CORTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM SUA DIMENSÃO SUBJETIVA CONSAGRADA PELO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. PRECEDENTES DO STF E DO TCU. CONSOLIDAÇÃO DE SITUAÇÕES FÁTICAS, IRREGULARES, EM FACE DO LONGO TEMPO TRANSCORRIDO ENTRE A PUBLICAÇÃO DOS ATOS E A APRECIÇÃO POR PARTE DO TCU. MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ATOS CONSIDERADOS LEGAIS. REGISTRO DO ATO. CONSIDERAÇÕES. ANALOGIA AO ART. 5º, § 4º, DA IN TCU Nº 56/2007. ALTERNATIVAS. 1. *Constatada em ato concessório de aposentadoria ou de pensão ilegalidade que o macule, mas decorrido longo lapso temporal entre a data de publicação e a sua apreciação por*

**ADPF 777 / DF**

*parte do TCU, e desde que o beneficiário não tenha, de algum maneira, contribuído para a ocorrência, tendo se limitado a agir na esteira da boa-fé, é possível, no caso concreto, a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do interessado a fim de julgar o ato legal e conceder-lhe o registro, objetivando evitar a sua reversão à ativa elou redução de seus proventos. 2. Na hipótese de demora, por parte da Administração, do envio, por meio do sistema informatizado competente, do ato de pessoal de admissão elou de concessão sujeito à apreciação do TCU, para fins de registro, cabe o exame de eventual desídia do gestor que deu causa, deliberadamente, à irregularidade, objetivando a apuração da responsabilidade para fins da aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.443/2002” (TCU Acórdão 868/2010, Plenário, Sessão 28.4.2010).*

**30.** O decurso de mais de dezessete anos para a revisão e anulação de ato administrativo indispensável para a subsistência do administrado extrapola os parâmetros de razoabilidade que devem orientar a atuação eficiente do administrador público, por imposição do art. 37 da Constituição da República, além do regramento constitucional da prescrição.

**31.** Como observou o Ministro Luiz Fux “o princípio constitucional da segurança jurídica (CRFB, art. 5º, XXXVI) interdita condutas estatais que frustrem expectativas legítimas despertadas no cidadão por atos próprios do Poder Públicos, revelando-se imperioso o respeito aos efeitos concretos e já consolidados de atos pretéritos praticados pelas instituições políticas, administrativas e judiciárias”. Ao tratar da tensão muitas vezes instaurada entre a legalidade estrita e a segurança jurídica, ponderou aquele Ministro:

*“A preservação da segurança jurídica consubstancia, ao lado da promoção da justiça, pilar fundamental dentro de um Estado Democrático de Direito [Rule of Law ou Reichstaat] (RADBRUCH, Gustav. Filosofia do Direito, Coimbra A. Amado, 1979 1979, p. 415/418). De fato, a ordem jurídica é repleta de institutos voltados à satisfação destes valores: de um lado, políticas de cariz redistributivo ou a garantia do devido processo legal voltam-se à*

**ADPF 777 / DF**

*realização da justiça; de outro lado, em reverência à segurança jurídica, consolidaram-se institutos como a prescrição, a decadência e a coisa julgada.*

*Segundo magistério do professor Gomes Canotilho, partindo da ideia de que o homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente sua vida, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de Direitos os dois princípios seguinte: o princípio da segurança jurídica e o princípio da da confiança cidadão. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição. Coimbra: Ed. Almedina, 1997, p. 375).*

*Ciente dessa importância, o constituinte originário de 1988 instituiu um amplo arcabouço normativo que confere lastro constitucional ao postulado da segurança jurídica: encontra-se implícito à cláusula do Estado Democrático de Direito (CRFB/88, art. 1º, caput), bem como está expressamente reconhecido no rol dos direitos individuais (CRFB/88, art. 5º, caput), dos direitos sociais (CRFB/88, art. 6º, caput). Além disso, pode ser extraído de inúmeras disposições constitucionais, tais como o princípio da legalidade (CRFB/88, art. 5º, II e art. 37, caput), da tutela do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) e das garantias da irretroatividade e da anterioridade tributária (CRFB/88, art. 150, III, alíneas a e b). Isso significa que, enquanto norma constitucional, a consagração da segurança jurídica deve ser harmonizada com as demais normas constitucionais, em especial com o princípio da legalidade.*

*Nesta toada, a relação entre legalidade vs. segurança jurídica é, ao mesmo tempo, sinérgica e conflitante. De efeito, em uma primeira guinada de visão, forçoso reconhecer que a legalidade, como uma das exteriorizações da segurança jurídica, com ela caminha de mãos dadas. É que o conhecimento e a observância das disposições legais assegura a certeza e a previsibilidade indispensáveis aos cidadãos e ao Estado para que possam antever as consequências de suas ações e definir seus projetos futuros. Em lapidar magistério acerca dessa relação sinérgica entre legalidade e segurança jurídica, Gustavo Binenbojm afirma que de ordinário, a segurança jurídica se confunde com a legalidade (ou*

**ADPF 777 / DF**

*por esta é realizada), uma vez que é com o conhecimento e o respeito às prescrições legais que os particulares tornam-se aptos a prever as consequências das suas condutas (e as demais pessoas) na vida de relação. (...) De fato, somente onde for possível aos cidadãos terem prévio conhecimento das normas de direito norteadoras da vida social é que poderão eles exercer plenamente a sua liberdade. Os princípios da segurança jurídica e da legalidade, em tais circunstâncias, aparecem como vetores de mesma direção e sentido, apontando para a mesma solução do caso concreto.. (BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 180) (A preservação da segurança jurídica consubstancia, ao lado da promoção da justiça, pilar fundamental dentro de um Estado Democrático de Direito [Rule of Law ou Reichstaat] (RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*, Coimbra A. Amado, 1979 1979, p. 415/418).*

*De fato, a ordem jurídica é repleta de institutos voltados à satisfação destes valores: de um lado, políticas de cariz redistributivo ou a garantia do devido processo legal voltam-se à realização da justiça; de outro lado, em reverência à segurança jurídica, consolidaram-se institutos como a prescrição, a decadência e a coisa julgada. Segundo magistério do professor Gomes Canotilho, partindo da ideia de que o homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente sua vida, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de Direitos os dois princípios seguinte: o princípio da segurança jurídica e o princípio da da confiança cidadão.. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição. Coimbra: Ed. Almedina, 1997, p. 375).*

*Ocorre que, não raro, tais postulados estão em permanente estado de tensão, apontando para sentidos diametralmente opostos. Com efeito, há um sem número de situações em que o princípio da legalidade administrativa irá apontar para a invalidação dos efeitos de atos estatais editados pelas autoridades administrativas sem a estrita observância das prescrições legais, ao passo que a incidência da segurança jurídica militará em favor da manutenção ou da*

**ADPF 777 / DF**

*convalidação de tais efeitos. Isso ocorrerá sempre que a Administração Pública, responsável via de regra pelo cumprimento dos preceitos legais, frustrar a legítima expectativa criada nos administrados, forte na expectativa de juridicidade que despertam ab initio nos seus destinatários. Não é justo e razoável que os cidadãos, que passaram a se comportar e pautar suas ações segundo os comandos emitidos pela Administração, arquem com o ônus das inconstâncias e intermitências dos agentes estatais. O desafio da atividade jurisdicional é encontrar o ponto de equilíbrio ótimo entre esses vetores normativos, maximizando a efetividade dos valores últimos incorporados à ordem jurídica.*

*Pois bem. De acordo com o relato da exordial, foi reconhecida à Impetrante, por força de pronunciamento judicial transitado em julgado em 1992 (Ação Ordinária nº 9248005), a percepção do Complemento da Gratificação de Adicional por Tempo de Serviço, cognominada Complemento de GATS, sobre o total da remuneração. Tal forma de cálculo foi, anos mais tarde, chancelada pelo Tribunal de Contas da União, exteriorizada no Acórdão nº 1.174/2003. Nada obstante isso, a Corte de Contas procedeu à revisão ex officio dos proventos da Impetrante, editando o Acórdão nº 6.759/2009, reputando ilegal o ato de concessão de aposentadoria, e, por via de consequência, negando-lhe o registro, decisão esta corroborada em 2011, quando da prolação do Acórdão nº 1.906/2011. Ou seja: a Impetrante, após receber o Complemento GATS sobre o total de sua remuneração por quase duas décadas, viu subtraída tal vantagem em virtude da mudança de posição do Estado acerca da matéria. E tal comportamento se revela extremamente deletério e nocivo à segurança jurídica, na medida em que frustra após mais de vinte anos a expectativa inequivocamente legítima nutrida pela Impetrante a partir de atos do próprio Poder Público, inclusive uma sentença judicial transitada em julgado.*

*O princípio da proteção da confiança (ou princípio da proteção da confiança das expectativas legítimas) objetiva preservar, de maneira eficaz, as legítimas expectativas dos cidadãos geradas por atos estatais. Justamente por isso, a proteção da confiança se revela como um instituto idôneo a obstar intervenções estatais que possam*

**ADPF 777 / DF**

*comprometer projetos de vida já iniciados, esvaziando-os substancialmente, notadamente estes que se orientam por uma prévia manifestação estatal. Ademais, reclama um elevado grau de respeito aos efeitos concretos e já consolidados de atos pretéritos praticados pelas instituições políticas, administrativas e judiciárias. Em obra jurídica dedicada à temática, Valter Shuenquener de Araújo preleciona que o princípio da proteção da confiança precisa consagrar a possibilidade de defesa de determinadas posições jurídicas do Judiciário e pelo Executivo. Ele tem como propósitos específicos preservar a posição jurídica alcançada pelo particular e, ainda, assegurar uma continuidade das normas do ordenamento. Trata-se de um instituto que impõe freios e contra um excessivo dinamismo do Estado que seja capaz de descortear a confiança dos administrados. Serve como uma justa medida para confinar o poder das autoridades estatais e prevenir violações dos interesses de particulares que atuaram com esteio na confiança.. (ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 159).*

*Não bastasse, o considerável lapso temporal entre a data do trânsito em julgado da decisão que reconheceu à Impetrante o cálculo da vantagem sobre o total da remuneração (1992) e a data dos Acórdãos do TCU, que reputaram ilegal o ato concessivo da aposentadoria, milita em favor do deferimento da liminar. É que o princípio da confiança atua como barreira protetora ante a alterações de inopino na esfera jurídica dos cidadãos, investindo-os, por tal razão, em um direito de reação em face de comportamentos irregulares e intermitentes dos órgãos estatais, em geral, e da Administração Pública, em particular, mormente quando há um considerável interregno entre os dois comportamentos atribuídos ao Estado (o primeiro favorável e o segundo desfavorável aos cidadãos).*

*Assim é que, ao reputar ilegal o ato concessivo de aposentadoria da Impetrante, desconsiderando uma decisão judicial proferida há mais de vinte anos, a Primeira Turma do TCU não logrou observar a legítima expectativa gerada na Impetrante pela prévia e expressa manifestação do Estado (seja pelo TRE/SC, seja pela Justiça Federal). Daí por que há evidente fumus boni iuris na pretensão deduzida no*

**ADPF 777 / DF**

*presente mandamus.*

*Outrossim, vislumbro a presença de periculum in mora que justifique o deferimento do pleito liminar. Com efeito, a natureza alimentar das verbas aqui discutidas revela, per se, o perigo da demora na prestação jurisdicional, sobretudo se considerado que a Impetrante vinha recebendo a GATS sobre toda a remuneração há quase menos vinte anos quando da prolação dos Acórdãos nº 6.759/2009 e nº 1.906/2011 pela Primeira Turma do TCU. Nesse interregno, a Impetrante planejou seu orçamento familiar de acordo com a expectativa, evidentemente consolidada, do aporte de recursos até então vigente. Postergar a concessão da tutela jurisdicional agrava, a cada dia de demora, o quadro de estabilidade financeira da Impetrante.*

*Ex positis, defiro o pedido liminar tal como formulado para suspender os efeitos dos Acórdãos nº 6.759/2009 e nº 1.906/2011 da lavra da Primeira Turma do TCU, determinando, desde logo, que a autoridade coatora se abstenha de ordenar que cesse o pagamento das parcelas denominadas Complemento de Anuênio GATS Gratificação Adicional de Tempo de Serviço código 0234 - calculado sobre o total dos proventos da Impetrante, bem como se abstenha de exigir a devolução dos valores recebidos sob efeito suspensivo face a interposição de recursos, até final decisão do presente writ of mandamus” (MS n. 30.780, Relator o Ministro Luiz Fux, Dje 15.3.2013).*

**32.** Atento à excepcionalidade das disposições constitucionais sobre a imprescritibilidade, ao interpretar o § 5º do art. 37, no julgamento, com repercussão geral, do Recurso Extraordinário n. 669.069, este Supremo Tribunal assentou submeterem-se à prescrição até mesmo as ações de ressarcimento ao erário quando decorrentes da prática de ilícitos civis *lato sensu* reservando a cláusula excepcional da imprescritibilidade às ações resultantes da prática de atos dolosos de improbidade administrativa:

*“CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2.*

**ADPF 777 / DF**

*Recurso extraordinário a que se nega provimento” (RE 669069, Relator Ministro Teori Zavascki, Pleno, Dje 28.4.2016).*

A conclusão sobre a incidência da prescrição quinquenal foi também recentemente assentada pelo Plenário deste Supremo Tribunal, em sessão virtual finalizada em 17.4.2020, quanto à pretensão de cobrança das multas decorrentes de decisões definitivas proferidas pelo Tribunal de Contas da União.

Ao apreciar o Tema 899 da repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 636.886, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 24.6.2020), este Supremo Tribunal asseverou:

*“As exceções à prescritibilidade estão única e exclusivamente previstas na Constituição Federal, no campo punitivo penal, nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º. (...)*

*Não seria razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil como, eventualmente, de responsabilidade penal, houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade.*

*Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais, quanto mais, na presente hipótese onde o título executivo foi formado perante a Corte de Contas, sem a realização do devido processo legal perante órgão do Poder Judiciário. (...)*

*A questão principal, portanto, é o reconhecimento de que não há previsão constitucional expressa de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.*

*(...) A ressalva que permaneceu no § 5º do art. 37 da CF (ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento), mesmo após a retirada da expressão QUE SERÃO IMPRESCRITÍVEIS, teve por finalidade evitar, principalmente, uma anomia em relação à possibilidade de ressarcimento ao erário em face de responsabilização pela prática de eventuais atos ilícitos, enquanto ainda não tipificados pela lei exigida no § 4º do art. 37 da CF como atos de improbidade*



**ADPF 777 / DF**

*administrativa.*

*A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento” (voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do RE n. 636.886-RG, Plenário, DJe 24.6.2020, fls. 9-20).*

**33.** Também, na espécie, por envolver a cassação de benefício de natureza alimentícia, em período pandêmico, concluo ser incompatível com aquelas disposições constitucionais a imprescritibilidade dos atos revisionais de anistia concedidos há mais de dezessete anos.

**34.** A anulação de atos pela Administração Pública não pode deixar de considerar a legítima expectativa de validade e regularidade dos atos por ela praticados e a segurança das relações juridicamente consolidadas pelo tempo.

Evidenciado o decurso de mais de dezessete anos entre as declarações como anistiados políticos de cabos da Aeronáutica, datadas de 2002 a 2005, e a revisão desses atos, pelos quais produzidos efeitos na esfera jurídica e de subsistência do administrado, tem-se por inconstitucionais os atos anulatórios da anistia exarados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por extrapolar os parâmetros de razoabilidade que devem orientar a atuação eficaz do administrador público, por imposição do art. 37 da Constituição da República, além do regramento constitucional da prescrição.

**ADPF 777 / DF**

35. Ademais, também se observa das portarias impugnadas que todas apresentam a mesma redação, com motivação genérica consistente na afirmação da *“ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo”*, sem referência às especificidades de cada caso concreto.

Como antes anotado, na tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 817.338, este Supremo Tribunal assentou ser possível a revisão dos atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria n. 1.104/1964 ainda que passados mais de cinco anos do ato inicial concessivo, desde que comprovada a ausência de motivação política e assegurado ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal.

A expedição de mais de trezentas portarias pela Ministra de Estado do Ministério da Mulher, da Família e dos direitos Humanos, de forma generalizada e sem a devida individualização da situação específica de cada anistiado, contraria a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa, em evidente ofensa à decisão proferida por esse Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 817.338.

Nesse sentido, ressalte-se a decisão no Mandado de Segurança n. 26.323, Relator o Ministro Sérgio Kukina, do Superior Tribunal de Justiça, na qual assentado que:

*“Não há dúvida de que o entendimento externado pelo STF nos autos do RE 817.338 DF, sob regime de repercussão geral, faculta à Administração a revisão dos atos concessivos de anistia política a cabos da Aeronáutica.*

*Nada obstante, é igualmente certo que ao exercício desse direito foram impostos limites de índole constitucional, os quais, não sendo observados, eivam de nulidade o procedimento de revisão, como aqui ocorreu.*

*De efeito, a só leitura da notificação expedida ao anistiado político deixa ver, sim, os vícios de procedimento e a violação de*

**ADPF 777 / DF**

*princípios ancilares, na medida em que seu conteúdo, impreciso e vago, implicou violação da lei e inibiu, injustamente, a possibilidade de eficiente apresentação de argumentos em defesa dos interesses do anistiado, contrariando a orientação da Suprema Corte no Tema 839, na qual se louvou a própria Administração para dar marcha à questionada revisão” (Primeira Seção, DJe 14.4.2021).*

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra as portarias editadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União, em 5 de junho de 2020, consiste em medida adequada e apta a fazer cessar de forma geral, eficaz e imediata a lesividade aos preceitos fundamentais anotados neste voto.

**36.** Por fim, como antes realçado, nas Portarias ns. 1.526/2020 a 1.531/2020 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, foram mantidas as portarias anteriores que declaravam a condição de anistiado político (fls. 123-125, e-doc. 5), razão pela qual a fundamentação deste voto não se aplica ao disposto nesses atos.

**37.** Pelo exposto, **voto pela conversão do julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito para julgar parcialmente prejudicada a arguição e, na parte restante, parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1.301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1.536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelas quais se anulam atos administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça.**

05/03/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**VOTO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Cuida-se de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil visando à declaração de inconstitucionalidade das Portarias n. 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, publicadas no Diário Oficial da União em 5 de junho de 2020, que tratam da anulação de portarias declaratórias de anistiados políticos datadas entre 2002 e 2005, por “violação ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF), à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV, da CF), à segurança jurídica (artigo 5º, XXXVI) e à defesa técnica (art. 133 e 134 da CF)” (doc. 1).

De acordo com o voto da eminente Relatora, Ministra Carmen Lúcia, impõe-se conhecimento da presente arguição com fundamento no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, uma vez que os demais remédios jurídicos destinados a sanar a lesão ao preceito fundamental são ineficientes, em razão da profusão de demandas individuais, com risco de decisões conflitantes e, mais que isso, com soluções distintas, aplicadas pelo Poder Público, a indivíduos submetidos a uma mesma condição-base que, com fundamento na isonomia constitucional, merecem tratamento idêntico.

Daí que, na compreensão da eminente Relatora, a ineficácia dos

**ADPF 777 / DF**

meios ordinários para tutela do preceito fundamental justifica a admissibilidade da presente ação.

Adianto que concordo com o fundamento exposto pela eminente Ministra Relatora e também manifesto a compreensão de que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem como escopo, na dicção do inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.882/1999, a solução de controvérsia constitucional sobre interpretação de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, a indicar que a jurisdição constitucional tem como objetivo, no presente caso, estabelecer o sentido preciso dos valores protegidos constitucionalmente à luz de determinada ação do Poder Público de forma abstrata, ou seja, desvinculada de uma condição pessoal específica.

Na hipótese vertente, a despeito da aparente individualidade de interesses atingidos por cada uma das portarias impugnadas, o cerne da análise em julgamento envolve, contrariamente, uma prestação própria do controle concentrado de constitucionalidade, a fim de fixar, de forma extreme de dúvidas, o sentido e as possibilidades de interpretação em relação ao poder revisional da Administração Pública no tocante aos seus próprios atos.

Entendo, na linha da manifestação da Procuradoria-Geral da República, que “o debate proposto na arguição é objetivo e diz com a compatibilidade da anulação dos atos de anistia sem a instauração de prévio procedimento administrativo direcionado a tanto” (doc. 25), situação que permite a cognição plena desta ação. É certo que a Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo não conhecimento da ação, argumentando que a premissa fática de violação ao devido processo administrativo não estaria demonstrada, situação que infirmaria o uso da via eleita pela parte autora.

Entretanto, diferentemente do alegado, não há, nas manifestações

**ADPF 777 / DF**

apresentadas pelo então Presidente da República (doc. 15) e pela Advocacia-Geral da União (doc. 20) qualquer elemento denotativo de que a prova – a cargo da Administração – de ausência da motivação exclusivamente política do ato anistiado teria sido produzida em quaisquer dos procedimentos que teriam dado azo às portarias combatidas.

Ao contrário, as linhas e entrelinhas das manifestações defensivas sugerem que o devido processo legal teria sido respeitado somente porque notificações teriam sido expedidas, o que não pode ser aceito.

O devido processo legal, em sua acepção mais ampla, deve permitir o exercício da ampla defesa, respeitando-se todos os trâmites processuais.

A expedição de notificações é apenas uma das condições de formação do contraditório no processo administrativo, mas não é a única, nem o esgota. A definição do devido processo legal em sua acepção substancial pressupõe boa-fé da Administração no exercício do seu direito de revisão dos atos administrativos e se revela condição inafastável para exercício da ampla defesa pelos atingidos pelo ato administrativo.

A própria Advocacia-Geral da União, também de forma genérica, reconhece ter indeferido produção de provas solicitadas por anistiados, mas não traz qualquer elemento concreto para justificar tais indeferimentos.

É dizer: tanto as portarias expedidas quanto a defesa denotam o caráter genérico e abstrato da ação de revogação em massa dos atos administrativos concessivos de anistia, o que aponta para a certeza da inobservância do devido processo legal.

Por isso, não se trata de questão probatória, mas de matéria

**ADPF 777 / DF**

objetivamente jurídica, a ser enfrentada por meio de controle concentrado de constitucionalidade.

Trata-se, pois, de definir qual o limite do poder discricionário revisional e quais condições permitem que se conjugue o interesse público que admite, casuisticamente, a revisão de determinados atos administrativos, aos preceitos constitucionais fundamentais que asseguram aos litigantes o devido processo legal, em sua acepção substancial, e, especificamente, os direitos à ampla defesa e ao contraditório que, por seu turno, permitem o acesso à uma defesa técnica razoável.

Assim, tampouco se trata de revisar, em ação de controle de constitucionalidade, o entendimento acerca da admissibilidade ou não de revisão concreta da condição de anistiado em relação a tal ou qual cabo da aeronáutica, mas de definir, para uma situação-base comum aos determinados indivíduos afetados pelas Portarias impugnadas, *qual o limite do poder revisional da Administração Pública em face dos preceitos constitucionais fundamentais tidos como violados*.

E, nesse caso, porque a Administração Pública atuou de forma uniforme em todas as portarias objeto de impugnação, ou seja, porque houve a prolação de inúmeros atos sequenciais de maneira automatizada e com idêntica raiz vulnerante à Constituição Federal, é possível analisar-se o mérito da demanda.

Anoto, ainda, que a insuficiência dos meios dissuasórios de violação aos preceitos constitucionais resta patente ao se observar que o fundamento formal adotado para justificar a Portaria n. 3.076/2019 é justamente uma determinada intelecção sobre a tese decidida pela Corte no julgamento do Recurso Extraordinário n. 817.338/DF, que estabelece ser viável a revisão de atos de concessão de anistia política ainda que superado o prazo de cinco anos, **desde que se comprove ausência de ato**

**ADPF 777 / DF**

**com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já percebidas.**

Como observou com propriedade a Ministra Relatora, ainda que a Portaria assegurasse a observância de procedimento administrativo, a

“expedição de mais de trezentas portarias pela Ministra de Estado do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de forma generalizada e sem a devida individualização da situação específica de cada anistiado, contraria a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa, em evidente ofensa à decisão proferida por esse Supremo Tribunal federal, no Recurso Extraordinário n. 817.338”.

Dito de outro modo, a interpretação sofisticada da tese firmada por esta Corte no julgamento do RE 817.338/DF viabilizou a expedição, de maneira reiterada, de atos administrativos-padrão que ofendem, pela generalidade, justamente os preceitos que se pretendeu defender por meio da fixação da tese no julgamento do Recurso Extraordinário mencionado.

Daí a importância de se estabelecer, em controle concentrado de constitucionalidade, interpretação definitiva sobre a inconstitucionalidade de atos que, sob a pátina de um procedimento mínimo, ignoram a observância central dos elementos de defesa que formam a base da noção de devido processo legal em sua acepção substancial.

Mais do que tratar singelamente das determinadas Portarias mencionadas nesta ação, o resultado desta ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental envolve difundir, para toda a ordem jurídica, a exata compreensão da interpretação constitucional pela Corte acerca dos limites de revisão dos atos pela Administração Pública.



**ADPF 777 / DF**

Reconheço, ainda, a parcial perda superveniente do objeto da presente arguição, já que muitas portarias foram revistas, tanto por atuação do Poder Judiciário ao apreciar ações individuais, quanto pela própria Administração Pública. Como informado pela Advocacia-Geral da União, a Instrução Normativa n. 2 de 29/9/2021 estabeleceu um rito específico, em observância dos princípios basilares que regem o processo administrativo, afastando eventuais vícios dos casos apreciados após a edição do referido ato.

Nesses casos há perda superveniente do objeto da arguição, reduzindo-se o espectro de cognoscibilidade da presente ação para abarcar tão somente as portarias que permanecem em vigor, elencadas de forma minudente no voto da Ministra Relatora.

Por fim, não se pode afastar o contexto de edição das Portarias, uma vez que materializam vertente importante da Justiça de Transição. A equivocada anulação desses atos anistiadores representa um retrocesso sem respaldo na Constituição de 1988. **Reconhecer eventuais violações praticadas pelo Estado Brasileiro durante regime de exceção é medida importante para o fortalecimento da democracia e encontra fundamento no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:**

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

**ADPF 777 / DF**

regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

Destaco, por fim, que não está em discussão neste caso a Lei 6683/79, ainda que se discuta a validade de atos normativos editados no período de exceção. Não se pode olvidar, todavia, que no julgamento da ADPF 153 o STF já firmou o entendimento de que a Lei de Anistia Política é uma lei de memória e não de autoanistia, adotando o entendimento doutrinário de Eneá de Stutz e Almeida ao tratar da natureza da Lei 6683/79

É exatamente o contrário do que pretendeu o regime autoritário ao construir a narrativa do esquecimento. A norma jurídica de 1979 foi caracterizada, pelos seus termos, como uma anistia política da memória e da verdade. Foi uma anistia da anamnese, e não da amnésia. Foi uma anistia exclusivamente das condenações e não dos fatos. Não foi uma lei de autoanistia. (STUTZ E ALMEIDA, Eneá. A LEI 6683/79 COMO UMA LEI DE MEMÓRIA (<https://justicadetransicao.org/a-lei-6683-79-como-uma-lei-de-memoria/>)).

Com essas observações, acompanho integralmente o voto da Ministra Relatora.

É como voto.

05/03/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Na presente arguição, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) questiona 313 portarias (Portarias nºs 1.266/20 a 1.579/20) mediante as quais o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anulou atos de anistia política que beneficiaram, entre 2002 e 2005, cabos da Aeronáutica afastados da atividade pela Portaria nº 1.104/64 do Ministério da Justiça. Tais portarias anulatórias tiveram como motivo expresso a ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo.

Conforme bem sintetizou a Relatora no voto que apresentou na sessão virtual iniciada em 29/4/22, a questão que se coloca diz respeito a saber:

“se as trezentas e treze portarias expedidas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (Portarias ns. 1.266/2020 a 1.579/2020), pelas quais teria sido anulada a anistia política concedida a cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, ofendem os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da defesa técnica (arts. 133 e 134 da Constituição da República)”.

**ADPF 777 / DF**

Na mencionada sessão virtual, a Ministra **Cármen Lúcia**, Relatora, votou pela conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito, concluindo pelo prejuízo parcial do pedido e, quanto ao restante, por sua **procedência parcial**.

Sua Excelência reconheceu o prejuízo parcial da ação quanto à parcela das portarias questionadas, por terem sido anuladas por decisões judiciais ou administrativas.

Com relação às portarias ainda vigentes, Sua Excelência entendeu que elas violam os princípios constitucionais da razoabilidade, da razoável duração do processo, da dignidade da pessoa humana, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica.

**1. Do não conhecimento da arguição**

Peço vênia à Relatora para dela divergir quanto ao cabimento da ADPF. Com efeito, esse instrumento não é apto a sanar a lesividade arguida pelo CFOAB – ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da defesa técnica –, pelo fato de que apenas na análise de cada caso singular é possível avaliar a ocorrência de tais violações.

A petição inicial foi instruída com parecer do Professor Lenio Streck (e-doc. 4), no qual se afirma que a ausência de observância do devido processo legal prévio às anulações questionadas seria perceptível a partir do exame dos andamentos de uma mostra de processos de requerimento de anistia, a partir do sistema SINCA (Sistema de Informações da Comissão de Anistia).

No entanto, após verificar uma mostra desses andamentos, não me pareceu haver nada que apontasse, de forma facilmente verificável, para a observância ou não do devido processo legal em tais casos. A própria necessidade de consulta aos andamentos de requerimentos individuais de anistia para se atestar a ocorrência ou não de violação da Constituição de 1988 já sugere a necessidade de verificação caso a caso das violações

**ADPF 777 / DF**

alegadas.

Ademais, se, de um lado, o autor da ação afirma que as portarias questionadas foram expedidas sem oportunizar a participação dos interessados, de outro lado, a Advocacia-Geral da União, nas informações (edoc. 16), afirma que

**“foram expedidas notificações dirigidas aos interessados informando de forma expressa o início do procedimento de revisão da anistia nos termos da Portaria nº 3.076, de 2019, com o objeto nela exposto de averiguar o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão de anistia, sendo este, reiterar-se, o conteúdo da intimação para apresentação das razões de defesa.**

Deveras, consoante informa a Consultoria Jurídica Adjunta do Comando da Aeronáutica, nas Informações n. 00001/2021/COJAER/CGU/AGU, **as notificações foram claras em dar ciência aos interessados acerca da instauração do processo de revisão de anistia”** (fl. 6).

Portanto, a própria premissa fática para o julgamento do pedido da ADPF é objeto de controvérsia nos autos desse processo, obviamente porque somente a análise caso a caso das situações singulares contempladas em cada portaria questionada pode atestar se foi ou não atendido o devido processo legal.

Reconheço a nobre preocupação da Relatora com os inúmeros processos judiciais em tramitação resultantes da impugnação das portarias questionadas e com a possibilidade de decisões conflitantes, o que sugeriria a necessidade de instrumento capaz de sanar a lesividade alegada de forma ampla, geral e imediata.

Ocorre que a lesividade alegada é de natureza tal que pressupõe a análise de cada caso individual para sua aferição. O ponto foi bem sintetizado no parecer da Procuradoria-Geral da República (e-doc. 25):

“Não está em causa discussão sobre a existência ou inexistência de direito à anistia nos casos concretos à luz do

**ADPF 777 / DF**

preenchimento dos requisitos do art. 8º do ADCT. A averiguação da motivação política do afastamento dos anistiados não é objeto desta arguição, mas de ações individuais de anistiados que tiveram anuladas as portarias concessivas respectivas, não se exigindo, nestes autos, nenhuma comprovação nesse sentido.

O debate proposto na arguição é objetivo e diz com a compatibilidade da anulação de atos de anistia sem a instauração de prévio procedimento administrativo direcionado a tanto. É objeto possível, a princípio, em ADPF, mas cujo exame em abstrato depende da certeza da premissa fática trazida – não observância do devido processo administrativo –, o que não logrou o requerente comprovar.

**A ausência de documentação comprobatória nesse sentido, aliada às informações em direção contrária dos órgãos interessados, que sustentam o efetivo respeito ao processo legal e às garantias de defesa das partes afetadas, anunciam a controvérsia fática, a qual elimina o caráter objetivo da demanda, e cuja elucidação não é própria da via escolhida” (grifo nosso).**

Segundo a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **o controle concentrado de constitucionalidade não se presta para a defesa de interesses individuais e concretos, dada a natureza objetiva e abstrata do processo de fiscalização concentrada.** Nesse sentido vão os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO-LEI 77.890/1976. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. TUTELA DE SITUAÇÕES JURÍDICAS INDIVIDUAIS. PROCESSO DE NATUREZA OBJETIVA. EXAME DE ELEMENTOS DE PROVAS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde

**ADPF 777 / DF**

que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. **2. A ADPF não se presta à defesa de direitos e interesses individuais e concretos, em decorrência do perfil objetivo que caracteriza o controle abstrato de constitucionalidade.** Precedentes desta CORTE. 3. Ação ajuizada com o propósito de reverter o resultado contrário obtido em julgamento de processos judiciais individuais sobre a propriedade das terras em que situada a Aldeia Imbuhy. Não cabimento de ADPF para tal fim. Precedentes desta CORTE. **4. A solução da controvérsia firmada nos autos demandaria necessário exame de provas a respeito da posse e propriedade das terras em que situada a Aldeia Imbuhy, não se prestando a jurisdição constitucional abstrata para tal fim.** Precedentes desta CORTE. 5. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADPF nº 629-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe 3/2/20).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA. – **O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema**

**ADPF 777 / DF**

**constitucional.** A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. – A **tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade** (CPC, art. 3º). Doutrina. Precedentes” (ADI nº 2.422-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2012, DJe de 30/10/14 – grifo nosso).

Pelo exposto, **não conheço da arguição.**

Caso seja vencido no ponto, reconheço a prejudicialidade parcial do pedido, diante da revogação de parcela das portarias questionadas. Passo à análise do mérito da controvérsia.

**2. Do mérito**

Começo rememorando os fatos que antecederam a edição das portarias questionadas.

Em 2002, 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.

Conforme ressaltei no julgamento do RE nº 817.338/DF, da **minha relatoria**, a interpretação dada pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça conferiu uma **presunção de motivação para os atos da Administração Federal consumados com fundamento na Portaria nº**



**ADPF 777 / DF**

**1.104/1964**, implicando números impressionantes de anistiados na Aeronáutica. Na minuta de voto, apresentei os seguintes dados acerca dessas anistias:

“De acordo as estatísticas apresentados 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 (FAB), 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 anistiados!”

Não obstante a súmula, a matéria permaneceu controversa no poder executivo federal, tendo a Advocacia-Geral da União elaborado duas notas técnicas, em 2003 e 2006, afirmando que a natureza política dos afastamentos feitos com base na Portaria nº 1.104-GM3/1964 não poderia ser pressuposta e que a Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 acabou por suprimir a análise detalhada de cada caso, a qual seria fundamental para uma análise adequada dos pedidos de anistia.

Em 2011, ocorreu uma série de novas análises de processos administrativos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica no contexto do Grupo de Trabalho Interministerial de Revisão, composto por integrantes do Ministério da Justiça e da CGU, a partir da Portaria Interministerial nº 134. O objetivo do grupo foi reavaliar mais de 2,5 mil processos de concessão. Essas análises redundaram na intensa judicialização do tema.

A discussão chegou, então, ao Supremo Tribunal Federal. Em

**ADPF 777 / DF**

16/10/19, o Plenário julgou o Tema nº 839 da Repercussão Geral nos autos do RE nº 817.338/DF, de **minha relatoria**, fixando 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.”

Após esse julgamento, a Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos editou a Portaria nº 3.076/19, a qual, referindo-se expressamente ao julgamento do RE nº 817.338/DF, determinou a “realização de procedimento de revisão das anistias concedidas com fundamento na Portaria nº 1.104/GM3/1964, do Ministério da Aeronáutica, para averiguação do cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para a concessão de anistia”. A portaria também fixava o **dever de observação rigorosa das regras da Lei nº 9.784/99 acerca do processo administrativo no âmbito da administração pública federal**.

Em seguida, em junho de 2020, a Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos expediu as Portarias nºs 1.266/20 a 1.579/20, objeto da presente ADPF, as quais, em sua maioria, anularam as portarias de 2002 a 2006 concessivas de anistia.

No que tange ao julgamento do RE nº 817.338/DF, o qual parece ter motivado a edição das portarias questionadas, rememoro que, no caso concreto do recurso paradigma, o ato administrativo que concedeu anistia ao recorrido foi motivado por sua inadequação à condição de militar anistiado por ato de natureza política, **pois seu licenciamento das Forças Armadas se deu em razão do implemento do tempo legal de serviço militar** (Portaria nº 1.104 – GM3/64).

Conforme apontou a AGU naquele processo, o recorrido havia sido anistiado tão somente em decorrência da conclusão do tempo de serviço

**ADPF 777 / DF**

de oito anos no regime castrense, **não tendo havido a comprovação ou mesmo indicação de que tenha sofrido perseguição por motivação política, conforme apurado administrativamente.** Apurou-se que o ex-cabo havia sido promovido a essa graduação após a edição da Portaria nº 1.104/64 e que seu licenciamento se deu em 10 de outubro de 1972, por conclusão de tempo de serviço.

Nesse cenário, ficava claro que, **no caso concreto analisado no RE nº 817.338-RG**, o ato concessivo de anistia ao recorrido era patentemente inconstitucional, por violação do art. 8º do ADCT. Destaco que, naquela situação concreta, houve processo administrativo em que se examinou, inclusive, o histórico funcional do ex-cabo no intuito de se apurar eventual perseguição política, a qual acabou não sendo comprovada.

Destaquei, assim, que **eventual anulação de ato concessivo de anistia com fundamento na Portaria nº 1.104/64, embora possível, deve ser essencialmente precedida da garantia ao anistiado do devido processo legal, em procedimento administrativo no qual deve ocorrer a análise individualizada do caso.**

Durante o julgamento, na sessão de 10/10/19, esclareci que **a tese proposta não deveria implicar uma revisão geral de todos os casos, devendo cada caso ser apurado individualmente e administrativamente.** Na ocasião, afirmei o seguinte:

“Eu só gostaria de esclarecer, diante de votos tão bem fundamentados e divergentes do meu, proferidos ontem e também hoje, que, **ao dar provimento ao recurso, a tese que proponho não é rever todos os casos.** E exatamente dizer que, 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 1.104/64, ou seja, única e exclusivamente em relação a esse universo, mas desde que se **comprove** a ausência de ato com motivação exclusivamente política e, **em todo e qualquer caso, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal**” (fl. 115 do acórdão -

**ADPF 777 / DF**

grifo nosso)

Consoante sintetizou a Procuradoria-Geral da República no parecer, “concedida a anistia na via administrativa, **sua invalidação não é automática**, e demanda a instauração de procedimento administrativo destinado a essa revisão, como assentado pela Suprema Corte”.

A necessidade de observância do devido processo legal e seus consectários decorre expressamente da Constituição de 1988, a qual diz que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal e assegura aos litigantes, em processo judicial ou **administrativo**, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, incisos LIV e LV).

**A Constituição de 1988 assegura a todos, em última análise, um processo democrático, e não se faz um processo democrático sem a observância de normas fundamentais**, as quais decorrem ora diretamente da Constituição – **e podem ter o status de direito fundamental, como, por exemplo, aquelas arroladas no art. 5º do texto constitucional** –, ora diretamente da legislação infraconstitucional, mas tendo lastro no texto constitucional.

Não havendo comprovação nos autos do alegado pelo autor da ação – ausência de participação dos anistiados nos processos administrativos que redundaram na anulação do benefício – **e tendo a Advocacia-Geral da União, nas informações, afirmado a efetiva ocorrência de participação dos interessados e do respeito do devido processo legal**, não se evidencia, nos autos, a alegada violação do devido processo legal pelas portarias questionadas.

Em meu entendimento, diante da ausência de comprovação da alegada ofensa, presumi-la equivaleria a presumir a inconstitucionalidade das normas questionadas. Ocorre que, em nosso ordenamento jurídico, vigora a presunção de constitucionalidade das normas. Desse modo, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma sempre dependerá da efetiva demonstração de violação da Constituição de 1988, o que não ocorreu na espécie.

Pelo exposto, pedindo vênias à Relatora, divirjo de Sua Excelência

**ADPF 777 / DF**

para **não conhecer** da arguição. Caso seja vencido na preliminar, **julgo o pedido improcedente**.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**VOTO:**

**O Senhor Ministro Flávio Dino:**

1. Conforme relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), tendo por objeto as Portarias de n.ºs. 1.266/2020 a 1.579/2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, as quais anulam Portarias publicadas entre 2002 e 2005 que declararam a anistia de cabos da FAB afastados com fundamento na Portaria n.º. 1.104/1964, em virtude de suposta violação ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF), à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV, da CF), à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF) e à defesa técnica (arts. 133 e 134 da CF).

2. Sustenta o autor que, por meio da fixação do Tema 839 de RG, no julgamento do RE 817.338/DF, este STF definiu *“a possibilidade de, uma vez devidamente demonstrada a ausência de motivação política no caso concreto, a Administração anular seu ato concessivo de anistia política após o devido processo legal”*. Ocorre que as portarias questionadas teriam revisado atos administrativos concessivos de anistia política *“com violação ao direito do até então anistiado político participar do processo de reanálise de sua situação e efetivamente produzir provas, de modo a elucidar a especificidade de seu caso”* (e-doc. 1).

3. Dessa forma, compreende ser *“necessário proceder à compatibilização entre o comando exarado pelo Tema 386 [sic. 839] - editado a partir da discussão no RE 817.338 - individualizando os casos em apreço, de modo a assegurar o*

**ADPF 777 / DF**

*direito ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, garantidos ao cidadão pela norma do artigo 5º, inciso LV, de nossa vigente Constituição Federal*". Assim, no mérito, pugna pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade das Portarias de n.ºs 1.266 a 1.579 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em face da violação aos arts. 5º, XXXVI, LIV e LV; 133 e 134, todos da CF.

4. A Advocacia-Geral da União opinou pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar (e-doc. 20). A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido (e-doc. 25).

5. Em 25/10/2024, a Advocacia-Geral da União comunicou - com base em dados da Comissão de Anistia - a alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejou o ajuizamento da ação, em razão da anulação de parte das portarias questionadas por meio de concessões de segurança, as quais reestabeleceram Portarias de 2002 a 2005 declaratórias de anistia. Ressaltou também a edição da Instrução Normativa n.º. 2/2021, que estabeleceu o rito do processo administrativo de revisão de anistia, no âmbito da Comissão de Anistia do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e a realização de revisões de anistias concedidas com fundamento na Portaria n.º. 1.104/1964, aplicando-se a nova norma. Concluiu informando que, entre as Portarias anulatórias, permanecem vigentes as Portarias de n.ºs. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567. Em face disso, defendeu a prejudicialidade parcial da presente ação (e-doc. 40).

6. De sua vez, o CFOAB manifestou-se no sentido de que *"ainda remanesce o interesse jurídico no julgamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade de todas as Portarias impugnadas"*, e, sucessivamente, *"que o julgamento se mantenha com relação às portarias que ainda não foram anuladas por decisão do Superior Tribunal de Justiça"* (e-doc. 36).

7. O julgamento da presente ação foi iniciado no Plenário Virtual de

**ADPF 777 / DF**

29/04/2022 a 06/05/2022, tendo sido o processo destacado pelo Ministro Dias Toffoli, em 03/05/2022.

8. Em seu voto, a Relatora Ministra Cármen Lúcia julgou parcialmente prejudicada a ação e, na parte remanescente, parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade das Portarias de nºs. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

9. Consoante a Relatora, no presente caso, não se aplica o Tema 839 de RG - e, portanto a possibilidade de revisão, a qualquer tempo, de atos administrativos em desacordo com a ordem constitucional -, tendo em vista o significativo lapso temporal de dezessete anos entre a declaração de anistiado político e sua anulação, que resulta em revisão de benefício de caráter alimentício prestado a pessoas idosas, em período de grave crise sanitária. Além disso, sustenta que a revisão dos atos concessivos de anistia, de forma generalizada e sem a devida individualização da situação específica de cada anistiado, contraria a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa.

É o relatório. **Passo a votar.**

10. Entendo parcialmente prejudicado o pedido formulado pelo autor quanto às portarias anuladas em processos autônomos, nos termos do voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia. A respeito da parte remanescente, o pedido é parcialmente procedente, pelos fundamentos a seguir apresentados.

11. Ao observar o teor das Portarias de nºs. 1.266/2020 a 1.579/2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e tendo em conta as informações prestadas pela Comissão de Anista, constato que somente nas Portarias nºs. 1.266 a 1.525 e 1.533 a 1.579 há declarações de ausência de comprovação de motivação exclusivamente política nos atos



**ADPF 777 / DF**

concessivos de anistia, resultando em sua anulação. Por sua vez, as Portarias de n.ºs. 1.526/2020 a 1.532/2020 mantiveram as portarias anteriores declaratórias de anistia (e-doc. 40). Dessa forma, a controvérsia circunscreve-se à constitucionalidade das Portarias de n.ºs. 1.266 a 1.525 e 1.533 a 1.579, que anularam atos declaratórios de anistia, sem a observância das garantias do devido processo administrativo.

12. Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 817.338/DF, esta Corte decidiu o Tema 839 de RG, que se refere à *“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 n.º 9.784/1999”*. O acórdão foi assim ementado:

*“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 n.º 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 n.º 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. 3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99, sob*

**ADPF 777 / DF**

*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.” (RE 817.338/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 31/07/2020)*

13. Em seu voto, o Ministro Relator Dias Toffoli entendeu “*ser impossível atribuir-se legitimidade a qualquer ato concessivo de anistia sem observância dos requisitos jurídicos constitucionais, sob pena de se transpor a ordem constitucional e de se caminhar de encontro aos ditames preconizados pelo Estado Democrático de Direito*”, razão pela qual “*o dever de guardar o princípio da segurança jurídica pressupõe que o ato administrativo que se busca preservar não tenha sido consumado em desacordo com a Lei Fundamental, sob pena de subverter-se o primado da supremacia constitucional*” (RE 817.338/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 31/07/2020).

14. Ante a tal premissa, concluiu ser inaplicável o prazo decadencial previsto na Lei nº. 9.784/1999 para o exercício do poder de autotutela, nas hipóteses em que o ato administrativo atentar contra a ordem constitucional. Segundo dispõe o art. 54 da Lei nº. 9.784/1999, a Administração Pública tem o direito de anular atos de que decorram efeitos favoráveis para os seus destinatários no prazo decadencial de 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. No entanto, situações de flagrante violação à Constituição justificam a revisão de atos administrativos **a qualquer tempo**.

15. Nesse sentido, em face do Tema 839 de RG, não existem obstáculos temporais, decorrentes do instituto da decadência, ao exercício

**ADPF 777 / DF**

do poder de autotutela administrativa, com vistas a anular atos declaratórios de anistia concedidos com fulcro na Portaria nº. 1.104/1964, ainda que transcorrido tempo significativo entre o ato concessivo e a sua anulação. Realço que, a partir do julgamento do RE 817.338/DF, assim como da tese de RG formulada, não se extrai qualquer cláusula de exceção que justifique a incidência do prazo decadencial quando se passado lapso temporal significativo, afastando-se, assim, a possibilidade de estabilização de relações jurídicas fundadas em atos inconstitucionais.

16. Contudo, observo que as Portarias de nºs. 1.266 a 1.525 e 1.533 a 1.579, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, anularam atos concessivos de anistia sem a observância do contraditório e da ampla defesa, valendo-se de fundamentação genérica, com o que violaram direitos fundamentais incidentes no processo administrativo. Assim, o Poder Executivo deixou de observar o comando inserto na tese 839 de RG, conforme o qual na revisão de atos concessivos de anistia, a Administração Pública deve assegurar ao anistiado, “*em procedimento administrativo, o devido processo legal*”.

17. A título exemplificativo, reproduzo a Portaria nº. 1.266/2020, que anulou ato de concessão de anistia a ex-cabo da Aeronáutica:

*“PORTARIA Nº 1.266, DE 5 DE JUNHO DE 2020*

*A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e na Portaria nº 3.076, de 16 de dezembro de 2019, com fundamento na Nota Técnica nº 363/2020/DFAB/CA/MMFDH, de 22 de abril de 2020, no Requerimento de Anistia nº 2002.01.14383, resolve:*

*Art. 1º Fica anulada a Portaria nº 1.861, de 14 de julho de 2004, do Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 19 de julho de 2004, que declarou anistiado político JURANDIR SALDANHA MONTEIRO post mortem, filho de LAURA SALDANHA MONTEIRO, e os demais atos dela decorrentes, ante a ausência de comprovação da existência de*

**ADPF 777 / DF**

*perseguição exclusivamente política no ato concessivo.*

*Art. 2º É assegurada a não devolução das verbas indenizatórias já recebidas.*

*Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*

*DAMARES REGINA ALVES.” (e-doc. 5)*

18. Como se observa, o fundamento para a anulação da concessão de anistia foi “*a ausência de comprovação da existência de perseguição exclusivamente política no ato concessivo*”. Tal fundamento foi reproduzido, com idêntica redação, em todas as demais portarias anulatórias impugnadas, desacompanhado da avaliação individualizada de cada caso. A motivação genérica atenta contra a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), porquanto impõe uma alteração da situação do administrado - inclusive com efeitos patrimoniais, tendo em vista a consequente suspensão do recebimento de prestação de caráter alimentar - sem a consideração das peculiaridades de cada caso concreto.

19. O dever de motivação das decisões que resultem do exercício da autotutela pela Administração Pública é previsto no art. 50, VIII, da Lei nº. 9.784/1999, nos termos do qual “*os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: ... VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo*”. A motivação “*é a exteriorização da concretização do direito para o caso analisado*”, sendo “*inválida decisão cujo único alicerce seja a vontade do agente administrativo e que busque validade no exercício do Poder Público. [Isso porque] não se concebe decisão baseada somente no poder de império estatal*” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10 ed. São Paulo, RT, 2024, p. 374 e 375).

20. Ademais, conforme ressalta o autor da presente ação, a anulação dos atos declaratórios de anistia se deu “*sem qualquer comunicação prévia, sem possibilidade de apresentar defesa e provas*”, o que constitui evidente violação aos direitos ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, da CF), à ampla defesa e ao contraditório (art. 5º, LV, da CF) e à defesa técnica (arts. 133 e 134 da CF). Tais direitos fundamentais devem ser observados no âmbito do processo administrativo, consoante dispõe a Lei nº. 9.784/1999:

**ADPF 777 / DF**

*“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

...

*VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;*

*VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;*

...

*X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio.*

*Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:*

...

*II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;*

*III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.*

*Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.*

*Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.*

*§ 1º. Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.”*

**ADPF 777 / DF**

21. No julgamento do RE 594.296/MG, esta Corte decidiu o Tema 138 de RG, a respeito da necessidade de instauração de processo administrativo para a anulação de atos administrativos com reflexo em interesses individuais. O acórdão foi assim ementado:

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. 2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (RE 594.296/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2012)*

22. Além disso, a jurisprudência deste STF reconhece o dever de respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no âmbito do processo administrativo. Nesse sentido, cito:

*“ATO ADMINISTRATIVO - REPERCUSSÕES - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE - SITUAÇÃO CONSTITUIDA - INTERESSES CONTRAPOSTOS - ANULAÇÃO - CONTRADITÓRIO. Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada*

**ADPF 777 / DF**

*unilateralmente, porque e comum a Administração e ao particular.”*  
(RE 158.543, Rel. Min. Marco Aurélio, Segunda Turma, DJ 06/10/1995)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS (COBRAPOL) – ENTIDADE SINDICAL INVESTIDA DE LEGIMIDADE ATIVA “AD CAUSAM” PARA INSTAURAÇÃO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – CONFIGURAÇÃO – ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS QUE PREVÊM PUNIÇÃO DISCIPLINAR ANTECIPADA DE SERVIDOR POLICIAL CIVIL – CRITÉRIO DA VERDADE SABIDA – ILEGITIMIDADE – NECESSIDADE DE RESPEITO À GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW” NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁTER DISCIPLINAR – DIREITO DE DEFESA – RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI AMAZONENSE Nº 2.271/94 (ART. 43, §§ 2º a 6º) – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. – *Nenhuma penalidade poderá ser imposta, mesmo no campo do direito administrativo, sem que se ofereça ao imputado a possibilidade de se defender previamente. A preterição do direito de defesa torna írrito e nulo o ato punitivo. “Nemo inauditus damnari debet”. O direito constitucional à ampla (e prévia) defesa, sob o domínio da Constituição de 1988 (art. 5º, LV), tem como precípua destinatário o acusado, qualquer acusado, ainda que em sede meramente administrativa. O Supremo Tribunal Federal, ao proclamar a imprescindibilidade da observância desse postulado, essencial e inerente ao “due process of law”, tem advertido que o exercício do direito de defesa há de ser assegurado, previamente, em todos aqueles procedimentos – notadamente os de caráter administrativo-disciplinar – em que seja possível a imposição de medida de índole punitiva. Mesmo a imposição de sanções disciplinares pelo denominado critério da verdade sabida, ainda que concernentes a ilícitos funcionais**

**ADPF 777 / DF**

*desvestidos de maior gravidade, não dispensa a prévia audiência do servidor público interessado, sob pena de vulneração da cláusula constitucional garantidora do direito de defesa. A ordem normativa consubstanciada na Constituição brasileira é hostil a punições administrativas, imponíveis em caráter sumário ou não, que não tenham sido precedidas da possibilidade de o servidor público exercer, em plenitude, o direito de defesa. A exigência de observância do devido processo legal destina-se a garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado, colocando-a sob a imediata proteção da Constituição e das leis da República. Doutrina. Precedentes. – Revela-se incompatível com o sistema de garantias processuais instituído pela Constituição da República (CF, art. 5º, LV) o diploma normativo que, mediante inversão da fórmula ritual e com apoio no critério da verdade sabida, culmina por autorizar, fora do contexto das medidas meramente cautelares, a própria punição antecipada do servidor público, ainda que a este venha a ser assegurado, em momento ulterior, o exercício do direito de defesa. Doutrina. Precedentes.” (ADI 2.120, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 30/10/2014)*

23. Em face do exposto, conheço, em parte, da presente ação, por entender prejudicado o pedido quanto às portarias anuladas em processos autônomos. No mérito, julgo **parcialmente procedente o pedido**, a fim de declarar a inconstitucionalidade das Portarias de nºs. 1.293, 1.296, 1.300, 1301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, restaurando-se os efeitos dos atos declaratórios de anistia por elas anulados.

É como voto.



05/03/2025

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO  
FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA  
E DOS DIREITOS HUMANOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**V O T O – V O G A L**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Pedindo vênias às compreensões em sentido contrário, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Dias Toffoli, apenas e tão somente, em relação à preliminar de não conhecimento da presente ADPF.

Deixo, portanto, de pronunciar-me quanto ao mérito, tendo em vista (i) a impossibilidade de análise, em abstrato, dos argumentos expostos pelo requerente, na medida em que não prescindem do exame pormenorizado de circunstâncias fáticas, concretas e individuais; e (ii) a admissibilidade de exame, caso a caso, do direito postulado perante as instâncias ordinárias competentes, sendo certo que, eventual deliberação desta Corte em sentido contrário à pretensão deduzida, poderia prejudicar o juízo concreto a ser exercido pelos órgãos judiciários *a quo*.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 777**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL

ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF,  
095573/RJ)

INTDO.(A/S) : MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS  
DIREITOS HUMANOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito para julgar parcialmente prejudicada a arguição e, na parte restante, parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Portarias ns. 1.293, 1.296, 1.300, 1.301, 1.307, 1.308, 1.313, 1.315, 1.329, 1.342, 1.380, 1.382, 1.387, 1.389, 1.404, 1.410, 1.416, 1.439, 1.445, 1.466, 1.476, 1.486, 1.496, 1.499, 1.503, 1.504, 1.511, 1.513, 1.521, 1.535, 1536, 1.541, 1.548, 1.550, 1.561 e 1.567, de 5.6.2020, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, pelas quais se anulam atos administrativos que declaravam a anistia política de cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria n. 1.104/1964, do Ministério da Justiça. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques, Gilmar Mendes e André Mendonça. Falaram: pela requerente, a Dra. Manuela Elias Batista; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Lyvan Bispo Dos Santos, Advogado da União. Plenário, Sessão Virtual de 21.2.2025 a 28.2.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário