



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito

Ao fim e ao Cabo: A repercussão, no STJ, do julgamento do RE 817.338, que permitiu a revisão dos atos de concessão de anistia aos cabos da aeronáutica fundamentados na Portaria 1.104/1964, a ADPF 777 e as mudanças de paradigma no Direito de transição entre 2019 e 2025

Isabela Fruet de Freitas

Brasília – DF

2025

Ao fim e ao Cabo: A repercussão, no STJ, do julgamento do RE 817.338, que permitiu a revisão dos atos de concessão de anistia aos cabos da aeronáutica fundamentados na Portaria 1.104/1964, a ADPF 777 e as mudanças de paradigma no Direito de transição entre 2019 e 2025

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, elaborado sob a orientação da Professora Doutora Eneá de Stutz e Almeida.

Isabela Fruet de Freitas

Brasília – DF

2025

Ao fim e ao Cabo: A repercussão, no STJ, do julgamento do RE 817.338, que permitiu a revisão dos atos de concessão de anistia aos cabos da aeronáutica fundamentados na Portaria 1.104/1964, a ADPF 777 e as mudanças de paradigma no Direito de transição entre 2019 e 2025

Isabela Fruet de Freitas

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

A candidata foi considerada _____ pela banca avaliadora.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dr.^a Eneá de Stutz e Almeida

Orientadora

Arielle Gonçalves Vieira

Membro da banca examinadora

Gabriela Maria de Santana Gonçalves

Membro da banca examinadora

Para Célia

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é o encerramento de uma etapa que só foi possível graças ao apoio de muitas pessoas, às quais sou imensamente grata.

Obrigada à Professora Eneá pela orientação, pela identificação dos problemas iniciais na metodologia e pela indicação de um caminho melhor. À Arielle Vieira e à Gabriela Maria Gonçalves pela disposição em participar da banca, pela paciência e pelos comentários.

Ao Professor Ricardo Horta que me apresentou a pesquisa empírica em direito, à Dra. Clarice Calixto pelo aprendizado em análise de discurso e aos professores da FD que me deram a bagagem necessária para escrever.

Ao grupo de estudos em Justiça de Transição pelo entusiasmo, pelas referências e pelo ativismo.

Às minhas amigas, especialmente Beatriz e Letícia, pelo suporte, conforto e risadas.

A Renata, Sandra, Marcos, Luis Henrique, Luis Vicente, Angélica, Henrique, Ana Carolina, Gabriela, Maria, Francisco, Letícia, Marília, Mariana, Vitória, Gustavo, Ricardo e Letícia pela garantia de que nunca estou sozinha.

Aos meus avós, por nos ensinarem o valor da educação.

A Guilherme e Carolina, pelo carinho, pela preocupação e pelos memes.

E, principalmente, a Ronald e Silvia. Esse trabalho, assim como eu, não existiria sem vocês dois. Obrigada pelo apoio, pelo acolhimento e, apesar de tudo, pela confiança inabalável.

RESUMO

Este trabalho analisa os desdobramentos jurídicos da decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 817.338 (2019), que autorizou a revisão das anistias concedidas a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964. A pesquisa contextualiza historicamente a edição da Portaria e sua função repressiva no regime militar, bem como a evolução normativa da anistia política no Brasil. A metodologia adotada combina revisão bibliográfica e análise documental de acórdãos do STJ, especialmente mandados de segurança impetrados contra atos de anulação de anistia editados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O estudo também examina a ADPF nº 777, ajuizada pela OAB, como resposta institucional às portarias de anulação. Os resultados evidenciam um padrão de decisões no STJ voltadas à garantia do contraditório e da ampla defesa, revelando tensões entre a interpretação restritiva da União e a proteção constitucional às vítimas de atos de exceção. Conclui-se que o período entre 2019 e 2025 marca uma mudança paradigmática no Direito de Transição brasileiro, em que a revisão das anistias dos cabos da Aeronáutica se tornou um campo de disputa sobre os limites da reparação estatal e da memória democrática.

ABSTRACT

This senior thesis examines the consequences of the Brazilian Supreme Court's decision in Extraordinary Appeal No. 817.338 (2019), which authorized the review of amnesties granted to Air Force corporals under Ordinance No. 1.104/1964. The research provides a historical overview of the Ordinance and its repressive role during the military regime, as well as the legislative development of political amnesty in Brazil. The methodology combines bibliographic review and documentary analysis of Superior Court of Justice rulings, particularly writs of mandamus filed against annulment acts issued by the Ministry of Women, Family and Human Rights after the Supreme Court's judgment in RE 817.338. The study also addresses the Claim of Breach of Fundamental Precept No. 777, filed by the Brazilian Bar Association, as an institutional response to the annulment ordinances.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
METODOLOGIA.....	10
1. CONTEXTO HISTÓRICO	13
1.1 O golpe de 1964, os cabos da aeronáutica e a Portaria 1.104/1964	13
1.2 O regime de anistia política e as conquistas dos Cabos da Aeronáutica	17
1.3 O Recurso Extraordinário nº 817.338.....	21
2. A REVISÃO DOS ATOS CONCESSIVOS DE ANISTIA	25
3. A ADPF 777	30
CONCLUSÃO.....	33
BIBLIOGRAFIA	35
APÊNDICE	38
Tabela de julgados:	38

INTRODUÇÃO

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF), por seis votos a cinco, fixou como tese de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) n. 817.338, o seguinte: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a administração pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria 1.104/1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas recebidas.” (Brasil, 2019, p. 3)

Os cabos em questão eram militares da Força Aérea Brasileira (FAB) afetados pela Portaria 1.104, de 12 de outubro de 1964, que limitou o tempo de serviço desses cabos a oito anos e resultou no desligamento compulsório de muitos deles. Segundo Pietra Mendonça Ribeiro Cordeiro (2022, pp. 41-47), a motivação da mudança foi o receio das autoridades militares de que esses cabos pudessem se organizar politicamente e representar uma ameaça ao regime militar instaurado em março de 1964.

Isto é, foram atos de exceção, de natureza política, conforme reconhecido, em 2002, pela Comissão de Anistia (CA), com a elaboração da Súmula Administrativa n.º 2002.07.0003 (COMISSÃO DE ANISTIA, 2002). O RE n. 817.338, portanto, marcou a reversão da posição oficial do Estado brasileiro quanto ao status dos cabos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o impacto imediato da decisão: **qual foi a reação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH – encarregado da Comissão de Anistia – CA – na época) e dos cabos afetados?**

Inicialmente, pretendia-se simplesmente descobrir se os cabos afetados conseguiram manter suas anistias, tendo comprovado perseguição com outras provas perante a CA ou mediante processo judicial. Entretanto, esse caminho logo se mostrou inviável diante do escopo do trabalho.

A investigação dos casos que se atêm à esfera administrativa é complicada porque a base de dados da Comissão de Anistia não é facilmente pesquisável. Os milhares de

pedidos não estão indexados por tema, classe profissional do anistiado ou mesmo estado da federação. Logo, a identificação de casos pertinentes (considerando que 40.110 casos já foram deferidos, 31.669 indeferidos e 6.128 arquivados, conforme consulta feita ao [site](#) da Comissão em 04.07.2025) não foi possível.

Note-se que muitos processos foram julgados em bloco em audiências públicas da CA, então é possível perceber que, em geral, as anistias dos cabos estão sendo revogadas, conforme o direcionamento do STF. Esse ponto será retomado à frente, mas a opacidade dos processos os torna um objeto de estudo menos acessível para a análise dos argumentos jurídicos empregados.

Já os casos que foram judicializados são possíveis de filtrar pelos sistemas de busca da Justiça Federal, porém, como são centenas de anistiados afetados, não é possível estudar todos em um trabalho de graduação. Mesmo focando a busca em processos que acederam à segunda instância em determinada Região, há material demais.

Assim, pensou-se em focar em casos judicializados e elevados ao STJ, para obter-se uma amostra de acórdãos manejável dentro de um trabalho de conclusão de graduação. Esse passo foi um pouco frustrante, porque poucos casos que de fato adentraram a seara de reapresentação de provas já chegaram ao Tribunal Superior. No entanto, nessa pesquisa inicial emergiu um padrão claro de Mandados de Segurança impetrados por anistiados (ou suas pensionistas) atacando diretamente as portarias de anulação de anistia por violações ao contraditório e à ampla defesa.

A partir da análise desses mandados de segurança que tramitaram no STJ surgem perguntas: que procedimentos o MMFDH adotou logo após o julgamento do RE 817.338? Qual foi a reação do judiciário ao ser incitado a avaliar esses procedimentos?

A relevância dessas questões tornou-se óbvia quando o STF teve que intervir através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 777, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB contra um conjunto de portarias editadas pelo MMFDH em 2020 anulando algumas anistias (BRASIL, 2025).

Logo, o estudo dos procedimentos revisionais do MMFDH, dos Mandados de Segurança julgados pelo STJ e do acórdão firmado na ADPF 777 é um passo imprescindível para auferir as consequências do RE 817.338. E, como objetivos específicos do trabalho, preenchem uma lacuna na literatura do Direito de Transição.

A forma como as revisões foram conduzidas, os padrões decisórios identificáveis nos mandados de segurança, o impacto das instruções normativas posteriores e a intervenção corretiva da ADPF 777 nunca foram sistematizados. Ao combinar análise documental, levantamento empírico de acórdãos e diálogo com a literatura de Justiça de Transição, a monografia contribui para compreender como a mudança jurisprudencial redesenhou os limites reais da reparação estatal, oferecendo uma visão integrada das tensões entre memória, segurança jurídica e controle administrativo no período de 2019 a 2025.

METODOLOGIA

Em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para contextualizar a tomada de decisão do STF no RE 817.338. O trabalho de conclusão do curso de graduação da colega Pietra Cordeiro, que estudou o caso na esteira do julgamento, foi o pontapé inicial para encontrar os textos que tratavam do assunto e oferecer uma linha do tempo dos fatos que levaram à anistia e ao seu desmonte.

A história dos membros da aeronáutica antes e depois do golpe de 1964, da edição da Lei Geral de Anistia, da deliberação da CA sobre a Portaria 1.104/1964 em 2002 e das mudanças na posição do órgão será brevemente relatada para permitir o entendimento das questões diante do STF em 2019.

Também será oferecido um panorama do julgamento do RE 817.338 em si. Aqui, a fonte primária é o próprio acórdão. O nível de detalhe dos votos permite, só com essa pesquisa documental, o entendimento das decisões tomadas posteriormente no STJ em sua decorrência.

Esse contexto histórico e jurídico foi feito à sombra de uma bibliografia sobre o Direito de Transição no Brasil. O texto principal é Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional, uma explicação concisa de Eneá de Stutz e Almeida e Marcelo Torelly sobre os conceitos básicos da passagem para a democracia.

Feita essa introdução ao tema, procedeu-se à coleta de dados nos mandados de segurança impetrados contra atos anulatórios de anistia editados pela então Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos Damara Alves (Republicanos). A análise desses dados respondeu à dúvida quanto à reação do STJ aos atos da União imediatamente após o julgamento do RE 817.338, representando o ponto culminante da pesquisa de caráter descritivo, sobre a qual se aplicou o raciocínio indutivo (BERTOLDI; OLIVEIRA, 2019, pp. 20-22).

Isto posto, os acórdãos objeto de estudo foram localizados na base de pesquisa de jurisprudência do STJ, filtrados para incluir mandados de segurança julgados entre 16.10.2019, data do julgamento do caso paradigma, e 22.11.2025.

Na pesquisa de jurisprudência, foram escolhidas cuidadosamente palavras-chave, para evitar que o uso apenas de termos óbvios deixasse de fora casos relevantes. A metodologia da busca foi devidamente descrita a seguir para garantir a reprodutibilidade da pesquisa (PINTO, 2013, p. 409).

Inicialmente, as palavras-chave selecionadas para as buscas foram: "RE 817.338" ou "RE 817338", "Portaria 1.104/1964" ou "Portaria 1104" ou "Portaria n. 1.104/GM-3/64" e "revisão de anistia". As buscas seriam feitas de forma booleana, visando abranger o maior número possível de acórdãos pertinentes. Como o RE 817.338 foi objeto de repercussão geral e seu julgamento foi o estopim para a revisão das anistias, presumiu-se que todos os acórdãos sobre o tema usariam o termo com destaque em suas ementas e, sozinho, ele já sinalizaria tudo que fosse pertinente.

A Portaria 1.104/1964, estando na origem do problema, foi considerada um indexador evidente. No entanto, por tratar-se de um regulamento pouco conhecido, temia-se que não aparecesse. O termo "Revisão de anistia" foi incluído com o pensamento de que evitaria a entrada de decisões que abordassem outros aspectos do RE 817.338, especialmente quanto à decadência de atos administrativos inconstitucionais em outros contextos.

Todavia, essas hipóteses iniciais falharam. A pesquisa pelos termos ("RE 817.338" ou "RE 817338") não retornou nenhum resultado. Já ("Portaria 1.104/1964" ou "Portaria 1104" ou "Portaria n. 1.104/GM-3/64") resultou em 28 acórdãos. A adição de "revisão de anistia" não mudou o cenário.

Uma primeira leitura de todas essas ementas, feita ainda na página do STJ, não eliminou nenhum processo; todos atendiam aos critérios da pesquisa — ou seja, são decisões relativas à revisão de anistias originalmente concedidas com base na Portaria 1.104/1964.

Numa revisão, adotou-se também o termo "cabo da FAB", muito usado nas decisões da CA, que produziu mais um acórdão relevante. Formado, então, o universo a ser estudado, de 29 processos.

A partir disso, foram extraídas dos acórdãos informações organizadas em tabela¹ com as seguintes categorias: número do processo, ministro(a) relator(a), data do julgamento e conclusão, isto é, o resultado do Mandado de Segurança, o status da anistia e um brevíssimo resumo dos fundamentos adotados.

Ao longo do estudo, ficou evidente um padrão: em muitos casos, não eram os anistiados, mas sim suas pensionistas, que impetravam os mandados de segurança. Por isso foi incluída a categoria impetrante na tabela.

As tendências observadas e suas implicações para o Direito de Transição no Brasil serão detalhadas a seguir.

¹ Ver apêndice para tabela completa.

1. CONTEXTO HISTÓRICO

1.1 O golpe de 1964, os cabos da aeronáutica e a Portaria 1.104/1964

A Constituição de 1946² proibia que praças das forças armadas (entre eles os cabos da FAB) fossem eleitos para mandatos parlamentares em nível municipal, estadual ou federal. Isso gerava uma insatisfação que levou a categoria a começar a se organizar politicamente enquanto classe de militares graduados no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) (CORDEIRO, 2022, p. 33).

Quando Jânio Quadros renunciou em 1961, eles tomaram parte na Campanha da Legalidade, o movimento que possibilitou a posse de seu vice, João Goulart (1961-1964), o que deu força política à classe, trazendo à tona a questão da elegibilidade (CORDEIRO, 2022, p. 33).

Nesse impulso, em 1962, sargentos do então estado da Guanabara indicaram candidatos próprios à Câmara Federal nas eleições de outubro. O sargento do Exército Antônio Garcia Filho, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), elegeu-se deputado federal depois de conseguir um Mandado de Segurança contra ato do Tribunal Eleitoral que vetou sua candidatura e tomou posse em 1º de fevereiro de 1963. Na Câmara, juntou-se à Frente Parlamentar Nacionalista, que reunia parlamentares protecionistas de esquerda. (CPDOC, 2025).

No mesmo ciclo eleitoral, o sargento do Exército Aimoré Zoch Cavalheiro (PTB), do Rio Grande do Sul, lançou uma candidatura à Assembleia Legislativa e o sargento do

² “Art. 132 - Não podem alistar-se eleitores:

[...]

Parágrafo único. Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior. [...]

Art. 138. São inelegíveis os inalistáveis.” (Brasil, 1946)

exército Edgar Nogueira Borges (PTB) concorreu à Câmara de Vereadores de São Paulo/SP. Foram eleitos, mas impedidos de tomar posse pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais (CPDOC, 2025).

O STF foi chamado a resolver a questão, decidindo sobre a elegibilidade da classe através do paradigma estabelecido por Aimoré Zoch Cavalheiro. Graduados das Forças Armadas no Brasil inteiro aguardavam ansiosamente o julgamento. Em 11 de setembro de 1963, por sete votos favoráveis e um contrário, o Supremo declarou constitucional a inelegibilidade (CPDOC, 2025).

Diante disso, eclodiu, na madrugada do dia 12, a revolta dos sargentos em Brasília. Cerca de 600 cabos, sargentos e suboficiais da Aeronáutica e da Marinha ocuparam o Departamento Federal de Segurança Pública, a Estação Central da Rádio Patrulha, o Ministério da Marinha, a Rádio Nacional e o Departamento de Telefones Urbanos e Interurbanos. Também prenderam o presidente em exercício da Câmara dos Deputados, Clóvis Mota (PSD-RN), e o do Supremo Tribunal Federal, Victor Nunes Leal, um dos votos contrários à causa. Tentaram tomar o Ministério da Aeronáutica, mas a recusa da guarda de plantão em aderir ao levante forçou a retirada dos rebeldes. Neste dia, o presidente Goulart estava em Pelotas/RS (CPDOC, 2025).

Os rebeldes não tinham, porém, uma organização centralizada e acabaram sufocados por tropas do Exército, cujos graduados não aderiram à rebelião, em menos de 24 horas. O sargento Antônio Prestes de Paula, presidente do Clube dos Suboficiais, Subtenentes e Sargentos das Forças Armadas e Auxiliares e um dos líderes do movimento, foi preso pela Polícia do Exército. 252 marinheiros e 284 aeronautas foram presos (CPDOC, 2025).

A ousadia dos rebeldes foi encarada como prova de conivência de Jango com a quebra da hierarquia dentro das Forças Armadas e de seu apoio à subversão. Após o golpe, o movimento dos graduados serviria de justificativa para a dispensa dos cabos que, como categoria, haviam desafiado a cadeia de comando da Aeronáutica (CORDEIRO, 2022, pp. 35-36).

Instalado o regime militar, era necessário cortar qualquer mobilização política dos militares de baixa patente. O projeto de poder da alta cúpula das Forças Armadas exigia coesão e disciplina, dedicação cega ao projeto desenvolvimentista. Assim, implementou-se um projeto de “saneamento” para eliminar da vida política e militar qualquer um que antagonizasse a ditadura (CORDEIRO, 2022, p. 40).

Não bastava eliminar os opositores identificados antes do golpe. Era imprescindível impedir o surgimento de novos rebeldes. Isto é, era necessário que as antigas normas militares fossem modificadas (CORDEIRO, 2022, p. 40).

A Aeronáutica, em particular, adotou duas vertentes para lidar com possíveis membros opostos ao novo regime. Primeiro prendeu, dispensou e antecipou o licenciamento de cabos e soldados específicos, suspeitos de participarem da Revolta dos Sargentos. Depois, planejou reformas nas regras de serviço e promoção para reprimir novos movimentos entre os aeronautas restantes (CORDEIRO, 2022, 41-42).

Antes do golpe, a Portaria n.º 570-GM3, de 23 de novembro de 1954, estabelecia instruções para permanência em serviço ativo dos Sargentos, Cabos, Soldados e Taifeiros da Aeronáutica. Tal portaria permitia o engajamento³ de cabos e sargentos por três anos e reengajamentos sucessivos, também por três anos cada, sem restrições ao número de reengajamentos (MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 1954).

A Portaria n.º 1.104-GM3, em 12 de outubro de 1964, foi editada para mudar isso. Ela reduziu o prazo de engajamento e reengajamento para dois anos cada e limitou o número de reengajamentos ao máximo de três. Estas alterações resultaram no estabelecimento do limite de oito anos de permanência na patente de cabo (MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 1964).

³ No jargão militar, engajamento é a prorrogação do tempo de serviço inicial do incorporado.

1 - Prorrogações do Tempo de Serviço:

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

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

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

1.4 – Engajamento é prorrogação do tempo de serviço inicial concedida por 2 (dois) anos.

1.5 – Reengajamento é a prorrogação do engajamento concedida por períodos de 2 (dois) anos. [...]

1.7 – As prorrogações de tempo de serviço se concederão na seguinte sequência: um engajamento e, conforme o caso, um 1º, um 2º e um 3º reengajamento. [...]

4 - Engajamentos e Reengajamentos.

4.1 – Terminado o período inicial poderão ser concedidos um engajamento e até três reengajamentos (1º, 2º e 3º) sucessivos. [...]

4.5 – O tempo de serviço do Cabo se prorrogará no máximo até que decorram

8 (oito) anos ininterruptos de efetivo serviço, desde sua inclusão nas fileiras da FAB, [...] (MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 1964).

Passados 8 anos, se não houvesse conseguido a promoção à patente de Sargento por meio de concurso público, o militar seria obrigado a dar baixa da corporação. Contudo, embora apresentasse esta possibilidade, a promoção não dependia apenas do mérito individual do militar, ficando sujeita ao critério pessoal do comandante da base (CORDEIRO, 2022, p. 45).

A Portaria n.º 1.104/64 também tinha caráter retroativo, uma vez que atingiu aqueles cabos que ingressaram na Força Aérea protegidos pela Portaria n.º 570-GM3, que lhes assegurava a permanência na FAB (CORDEIRO, 2022, p. 45).

O Grupo de Trabalho que redigiu a Portaria, em Ofício ao Ministério da Aeronáutica, destacou que, antes de sua edição, havia um “problema dos cabos”, que, quando ficavam muitos anos como graduados, tendiam a ter “pretensões descabidas” e até organizavam-se politicamente em:

“associação de caráter civil para assim pleitearem mais ao abrigo de sanções disciplinares os benefícios legais que almejam, valendo-se por instinto de políticos. Nesse caso, ao mesmo tempo em que pleiteiam favores. Ficam sujeitos à exploração de **demagogos ou agitadores que pretendem cavar dissensões nas Forças Armadas, com incitamentos diretos ou indiretos à indisciplina, para imobilizarem a ação de chefes militares ou atrasarem-na**, enquanto manobram para a posse do poder” (BRASIL, 1964, pp. 4-6, grifo próprio).

Diante das palavras dos próprios redatores da Portaria 1.104/1964, fica claro que a intenção dela era restringir o número e o tempo de serviço dos cabos da aeronáutica, para impedir que, com conhecimento institucional e laços de longa data, eles pudessem apresentar oposição organizada ao regime ou mesmo qualquer reivindicação trabalhista. Nesse contexto, fica claro que a Portaria teve um aspecto repressivo e preventivo.

1.2 O regime de anistia política e as conquistas dos Cabos da Aeronáutica

A Portaria 1.104/1964 foi um instrumento ditatorial para reprimir membros das próprias forças armadas considerados potencialmente ameaçadores ao regime. Depois das prisões dos aeronautas que se podia considerar, com mais firmeza, rebeldes, todos os demais, contaminados pelo ar de “amotinados” deixado pelos colegas, também precisavam ser punidos.

Para isso, o Regime lançou mão de um recurso pré-existente, de aparência legítima, a Portaria 1.104/64, que, lida fora de contexto, pode ser interpretada como um ato normal, até mesmo econômico, do Ministério da Aeronáutica, mas que limpou o quadro de cabos “desleais”.

Quinze anos depois, em agosto de 1979, foi sancionada a Lei da Anistia, que recebeu o n.º 6.683, iniciando o processo de reparação aos perseguidos políticos. Com veto parcial ao caput do artigo 1º, incidente sobre a expressão “e outros diplomas legais”, que daria à legislação alcance demasiado, o que era incompatível com a inspiração do

diploma de anistia política (CORDEIRO, 2022, p. 47). Por fim, o artigo 1º, §§1º e 2º da lei restou da seguinte forma:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares.

§ 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal (BRASIL, 1979).

A lei, no entanto, era bastante limitada, uma vez que os militares e servidores públicos civis eram afastados por meio de atos disciplinares previstos em regimentos internos e regulamentos ministeriais, não Atos Institucionais (CORDEIRO, 2022, p. 47).

Foram necessárias a redemocratização e a nova Constituição da República, em 1988, para conceder, em seu artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), anistia aos que foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção. Ali ficaram reconhecidos a ilicitude do Estado Ditatorial e o direito das suas vítimas à reparação econômica (CORDEIRO, 2022, p. 48).

Art. 8º É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos (BRASIL, 1988).

O dispositivo ampliou o período de compreensão do benefício da anistia, que passou a ser de 18 de setembro de 1946 até a data de promulgação da Constituição, e assegurou o direito à promoção aos servidores públicos civis e militares que, por motivos exclusivamente políticos, foram punidos durante o regime militar.

Ainda assim, só mais de uma década depois o referido dispositivo constitucional foi regulamentado, pela Lei n.º 10.559, de 13 de novembro de 2002, que estabeleceu o regime do anistiado político: declaração da condição de anistiado político; reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou mensal, permanente e continuada; contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais; conclusão do curso; reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos. (CORDEIRO, 2022, p. 26).

A Lei também criou, em seu artigo 12, a Comissão de Anistia para examinar os requerimentos de anistia, emitindo parecer destinado a auxiliar na concessão de anistia política pelo Ministro de Estado responsável. A CA foi idealizada como órgão do Ministério da Justiça, mas, em 2019, durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), foi transferida para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No atual governo Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023, a Comissão permanece no Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, que teve parte de suas atribuições transferidas para outros ministérios (CORDEIRO, 2022, p. 26).

Um dos feitos da Comissão, ainda em 2002, foi a edição da Súmula Administrativa n. 2002.07.0003 – CA, que fixou que a Portaria 1.104/64 era um ato de exceção, de natureza exclusivamente política (COMISSÃO DE ANISTIA, 2002).

A partir daí, aos olhos da comissão, os cabos da aeronáutica afetados pelas regras de reengajamento firmadas em 1964 faziam jus aos benefícios da anistia, sem que tivessem que comprovar perseguição política individual, pois tinham sido vítimas de perseguição generalizada pelo cargo que ocupavam. Centenas de pessoas entraram com pedidos de anistia e passaram a receber prestação mensal indenizatória. Note-se que, desde 2004, só se enquadravam cabos que ingressaram no serviço antes da edição da Portaria 1.104/64. Quem, porventura, entrou para o serviço depois da Portaria, mas recebeu indenizações, teve sua anistia anulada. (CORDEIRO, 2022, pp. 48-49).

Todavia, a opinião da Comissão não convenceu a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério da Defesa, que, desde a promulgação da Súmula, defenderam, por diversas vias, que a Portaria 1.104/64 tinha caráter genérico e impessoal e, para configuração de perseguição política, seria necessário que os atos praticados em exceção estivessem ligados à orientação política de quem os praticou e de quem foi por eles atingido, o que não era mensurado na CA (CORDEIRO, 2022, p. 50).

Em 2011, o Ministério da Justiça, acatando as recomendações da AGU, editou a Portaria Interministerial n. 134 que possibilitou a revisão dos benefícios concedidos aos cabos da FAB e resultou na revogação da portaria concessiva de diversos anistiados. A motivação aparente da União era a pressão financeira que os pagamentos de indenização geravam na folha da Aeronáutica (CORDEIRO, 2022, p. 53).

As revisões e consequentes anulações geraram inúmeros processos judiciais (muitos na forma de Mandados de Segurança impetrados no STJ), de tal forma que o STF reconheceu a repercussão geral (Tema 839) do Recurso Extraordinário n. 817.338, interposto pela União e pelo Ministério Público Federal contra acórdão do STJ no MS 19.616/DF, que concedeu segurança ao anistiado Nemis da Rocha para declarar a decadência do ato que anulou a portaria amnistiadora (CORDEIRO, 2022, p. 54).

A decadência dos atos administrativos anulatórios de anistias é o cerne do Recurso Extraordinário em questão e abriu as portas para a reversão do entendimento da CA sobre o caráter excepcional da Portaria 1.104/1964, numa votação apertada de seis votos a cinco, que será analisada a seguir.

1.3 O Recurso Extraordinário nº 817.338

O julgamento do Recurso Extraordinário 817.338, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi uma mudança de paradigma na interpretação dos atos administrativos concessivos de anistia política, especialmente aqueles amparados pela Portaria 1.104/1964, que afastou centenas de cabos da Aeronáutica nos anos de chumbo. O recurso discutia a possibilidade de revisão desses atos, anteriormente considerados consolidados sob a égide da Lei de Anistia e da Súmula Administrativa n. 2002.07.0003 – CA, e foi o epicentro de um intenso embate jurídico e simbólico sobre os limites do Direito de Transição no Brasil.

O caso concreto envolvia o ex-cabo da Aeronáutica Nemis da Rocha, que, em dezembro de 2003, foi anistiado, pois fora licenciado do serviço militar por causa da Portaria 1.104/1964 (BRASIL, 2019, p. 35).

Contudo, em 2011, Rocha teve sua anistia anulada pelo Ministério da Justiça, que entendeu que a mera existência da Portaria 1.104/64 não configurava perseguição se os fatos não demonstrassem a oposição pessoal do anistiado ao regime. O STJ, no entanto, determinou a nulidade dessa anulação, entendendo que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999 para a anulação já havia se esgotado (BRASIL, 2019, pp. 37-39).

Assim, o caso foi levado ao STF a partir da demanda da União, que sustentava que a Portaria 1.104/1964 não possuía caráter nitidamente político, mas sim administrativo, e conseqüentemente, o caso do anistiado não atendia aos critérios legais de perseguição por motivação política. Dessa forma, a revisão das anistias seria

imperativa, sendo, inclusive, inaplicável o prazo decadencial dos atos da administração pública por violação à Constituição (BRASIL, 2019, p. 40).

O anistiado, então recorrido, alegou que foi ingressou nas Forças Armadas antes do advento da Portaria 1.104/64 e foi forçadamente licenciado porque as associações de cabos e demais graduados apoiavam o Presidente João Goulart, o que motivou o novo regime a mudar as regras de licenciamento com a referida Portaria, sendo legítima sua declaração de anistiado (BRASIL, 2019, p. 8).

A tese vencedora, consagrada pela maioria formada pelos Ministros Dias Toffoli, o relator, Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux, reconheceu que os atos de concessão de anistia administrativa não são intocáveis quando fundamentados em erros evidentes ou ausência de elementos políticos que justifiquem o benefício. Com isso, abriu-se caminho para a revisão de atos baseados na Portaria 1.104/1964, pois a Corte entendeu que o conteúdo da Portaria era coerente com os moldes tradicionais de promoção nas forças armadas e não caracterizava perseguição política. A corrente majoritária compreendeu que proteger integralmente atos eivados de vícios comprometeria os próprios princípios da transição democrática e da justiça de transição (BRASIL, 2019, pp. 20 a 36).

A seu ver, o cerne do debate era a inconstitucionalidade dos atos de anistia concedidos com base na suposição de que a Portaria 1.104/1964 configurava um ato de exceção. O Relator entendeu que essa generalização infringia o texto do art. 8º do ADCT, que exige motivação política individualizada como condição indispensável à concessão da anistia (BRASIL, 2019, p. 25).

O voto de Toffoli criticou a postura da Comissão de Anistia, que, a partir de súmulas administrativas, passou a presumir que todos os militares dispensados pela Portaria 1.104/64 eram vítimas de perseguição política, sem exigir análise individual dos casos. O Ministro sugere que isso resultou na concessão de mais de 2.700 anistias na Aeronáutica — número muito superior ao de concessões nos outros componentes das Forças Armadas (913 na Marinha e 370 no Exército), dados fornecidos pela Procuradoria Geral da República (BRASIL, 2019, p. 20)

Para o Relator, esse modelo de interpretação comprometeu a fidelidade da política de anistia aos preceitos constitucionais. A Portaria 1.104/64, segundo destacou, fixava o tempo de permanência dos cabos em serviço em oito anos — o que poderia ser compreendido como norma administrativa regular, compatível com as regras de promoção de outras patentes das Forças Armadas e não como instrumento de perseguição (BRASIL, 2019, p. 33).

Toffoli sustentou que, em casos de manifesta inconstitucionalidade, a Administração Pública tem não apenas o poder, mas o dever de revisar atos inválidos, mesmo após o transcurso do prazo decadencial de cinco anos. Isso decorre, segundo o Ministro, da supremacia da Constituição sobre normas infraconstitucionais e do princípio da moralidade administrativa (BRASIL, 2019, p. 29).

A seu ver, o art. 54 da Lei nº 9.784/99 admite exceções expressas quando o ato for praticado com má-fé, o que, segundo Toffoli, deve ser ampliado para abarcar também atos flagrantemente inconstitucionais. Citando julgados anteriores de sua relatoria, afirmou que “não há usucapião da constitucionalidade”, ou seja, o tempo não convalida o que é incompatível com a Constituição (BRASIL, 2019, p. 29).

Embora tenha reconhecido a legitimidade da revisão, Toffoli ressaltou que ela deve respeitar o devido processo legal e preservar valores patrimoniais já recebidos pelos anistiados de boa-fé. Dessa forma, sua proposta de tese conciliou a prerrogativa estatal de rever atos viciados com a proteção mínima dos direitos consolidados dos beneficiários (BRASIL, 2019, p. 32).

Na divergência, manifestaram-se os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Celso de Mello e Marco Aurélio que entenderam que a revisão de anistias, duas décadas após sua concessão, fragilizaria a segurança jurídica e violaria compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com os anistiados. Para esses votos, o reconhecimento da natureza política da Portaria 1.104/1964 já havia sido consolidado historicamente, de modo que reabrir a análise configuraria um retrocesso na proteção aos direitos das vítimas do regime autoritário (BRASIL, 2019, pp. 68-69).

Esse julgamento abalou a estabilidade dos marcos jurídicos do Direito de Transição no país, especialmente no período de 2019 a 2023, em que diversas revisões de anistias foram iniciadas com base na decisão do STF e algumas das quais serão examinadas a seguir.

2. A REVISÃO DOS ATOS CONCESSIVOS DE ANISTIA

Em 2019, no começo do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a Comissão de Anistia se reconfigurou e passou do Ministério da Justiça para a tutela do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) - que passou a se chamar Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em 2023. A nova composição da CA entendia desde o começo de suas atividades que a Portaria 1.104/64 não era um ato de exceção (GRUPO DE PESQUISA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, 2020).

Assim, não foi uma surpresa, quando, antes mesmo da publicação do acórdão, quanto mais do seu trânsito em julgado, a Ministra publicou a Portaria n. 3.076, de 16/12/2019, determinando 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” (BRASIL, 2025, p. 33).

Quase imediatamente, começaram a mandar Notificações para os anistiados e seus pensionistas informando-os da abertura dos processos de revisão. As notificações, contudo, eram vagas e não traziam muitos elementos para permitir a defesa dos anistiados.

Conforme os processos administrativos avançavam, começou o fluxo de Mandados de Segurança impetrados contra os atos da Ministra Damares Alves no STJ. Estudaremos essa amostra de 29 acórdãos.

Os primeiros nove Mandados⁴ eram muito parecidos e foram julgados juntos, em maio de 2020, com relatoria do Ministro Sérgio Kukina. Aqui ainda não será possível

⁴ AgInt no MS 25743 / DF
 AgInt no MS 25798 / DF
 AgInt no MS 25810 / DF
 AgInt no MS 25909 / DF
 AgInt no MS 25949 / DF
 AgInt no MS 25951 / DF
 AgInt no MS 25973 / DF
 AgInt no MS 25981 / DF
 AgInt no MS 26006 / DF

averiguar a opinião da Primeira Seção do STJ porque os ministros não adentraram o mérito da questão. O Relator entendeu que o ato coator comum a todos os Mandados, a Portaria n. 3.076/2019, não era dirigido a nenhum dos impetrantes em particular, era um ato geral, que atinge todas as pessoas que se encontrem na mesma situação, um mero ato normativo da administração. Por isso, não cabe Mandado de Segurança para impugná-lo, conforme a Súmula 266/STF⁵ (BRASIL, 2020).

Os primeiros casos foram, portanto, denegados. Curiosamente, o Relator faz uma breve menção às notificações endereçadas aos impetrantes, dizendo que não há ilegalidade em ato que se limita a comunicar ao beneficiário a instauração de processo administrativo de seu interesse, assegurando-lhe, com isso, o direito de ter vista dos autos, obter cópias dos documentos nele contidos e conhecer das decisões já proferidas (BRASIL, 2020).

Quase um ano depois, foram julgados dois Mandados⁶ relatados pelo Ministro Francisco Falcão e, aqui, há uma evolução na Corte, pois o mérito dos objetos é julgado. Entretanto, da mesma forma que Kukina nos casos anteriores, o Relator não vê nenhuma ofensa ao contraditório ou à ampla defesa na objetividade das Notificações enviadas aos impetrantes na abertura do processo revisional.

Especificamente no AgInt no MS 26.362/DF, o Ministro deixa claro que não vai revistar o mérito da decisão do STF no RE 817.338, reafirmando a decisão da CA de indeferir prova testemunhal que só falaria do viés político da Portaria 1.104/64 e não tinha informações a respeito de perseguição individual que tenha vitimado o anistiado impetrante.

A grande mudança nas decisões do STJ acontece em 23 de junho de 2021, em seis Mandados de Segurança⁷ relatados pela Ministra Assusete Magalhães, nos quais a

⁵ Súmula 266/STF: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese.”

⁶ AgInt no MS 26362 / DF e AgInt no MS 26550 / DF

⁷ MS 25797 / DF
MS 26146 / DF
MS 26313 / DF
MS 26431 / DF

segurança é concedida por ofensa da autoridade coatora ao contraditório e à ampla defesa.

Ficou entendido que a notificação endereçada à pensionista do anistiado era muito abstrata e não especificou, como manda o art. 26, § 1º, VI, da Lei n. 9.784/99, os fatos e fundamentos que a impetrante deveria defender, daí resultando inequívoco vício de forma. Assim, nulas as notificações dos processos administrativos e todos os atos posteriores nos respectivos processos, inclusive os que anularam as anistias.

A Primeira Seção do STJ seguiu nessa toada pelos próximos meses, nos julgamentos de mais cinco⁸ processos, por diferentes ministros relatores, entre 31 de agosto de 2021 e 12 de abril de 2022. Foi concedida a segurança para os anistiados por ofensa ao direito de defesa dos impetrantes nos processos administrativos de revisão.

Nesse meio tempo, presume-se que o MMFDH atentou às falhas nas notificações que estava enviando que estavam lhe custando anulações de anistia. Dessa forma, em 29 de setembro de 2021, o Ministério publicou a Instrução Normativa n. 2, estabelecendo um fluxo mais claro e correto para a instauração dos processos revisionais.

A IN n. 2 formalizou várias normas sobre a distribuição dos processos dentro da Comissão e o seu trâmite, mas o mais importante foi a enumeração de informações que devem estar contidas nas notificações de abertura do processo, em seu art. 5º:

MS 26491 / DF

MS 27601 / DF

⁸ AgInt no MS 25802 / DF

AgInt no MS 26700 / DF

AgInt no MS 26263 / DF

AgInt no MS 25996 / DF

AgInt no MS 27539 / DF

Art. 5º A notificação conterá:

I - o relato dos fatos submetidos à revisão, o nome do anistiado e, sendo pessoas distintas, o nome do particular beneficiado pelo ato de anistia, ambos na qualidade de interessado processual;

II - os fundamentos de fato e de direito que dão azo à submissão do ato de anistia ao procedimento de revisão;

III - o esclarecimento de que o interessado poderá acompanhar o procedimento, pessoalmente ou por procurador formalmente constituído, arrolar testemunhas, requerer a produção de provas e contraprovas, e juntar documentos;

IV - a comunicação de que o notificado terá o prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de manifestação escrita, oportunidade em que deverá indicar endereço eletrônico para intimações dos demais atos processuais e, se for o caso, indicar rol de testemunhas e outros meios de prova, sem prejuízo do disposto no inciso III do art. 5º;

V - a faculdade de o interessado fazer-se representar por procurador; e

VI - informações sobre o acesso ao inteiro teor do procedimento de anistia, do qual conste como interessado. (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2021)

Depois da IN n. 2, novos mandados de segurança contra atos que seguiam a forma prescrita pararam de prosperar e as ações do MMFDH foram validadas, nos termos exigidos pela jurisprudência pós-2019.

De fato, em outros cinco mandados⁹, julgados entre agosto e dezembro de 2022, a segurança foi denegada e foi mantida a anulação da anistia, visto que a matéria dos *writs* não era mais de vícios de forma, mas pedidos de revolvimento da questão da decadência decidida no RE 817.338.

Sozinho, o STJ resolveu grandes problemas com a forma das notificações de reabertura dos processos, até que a Comissão de Anistia passasse a aplicar as regras da IN n. 2 no envio de notificações. Contudo, o STF também foi provocado a interferir, através da ADPF que será destrinchada no próximo tópico.

⁹ MS 18517 / DF
MS 19781 / DF
MS 18899 / DF
MS 19799 / DF
MS 20221 / DF

Algumas considerações sobre os mandados de segurança estudados. Em 51,7% dos casos (15/29), os autores da ação já não eram mais os militares dispensados pela Portaria, mas sim suas pensionistas — viúvas e filhas —, o que revela o impacto intergeracional da política de anistia.

A conclusão mais contundente da pesquisa empírica é que as anistias tendem, de fato, a ser extintas. Embora o Ministério tenha cometido erros graves nas primeiras revisões, como a ausência de contraditório ou de motivação individualizada, esses vícios foram pontualmente corrigidos ou, no máximo, serviram para anular atos específicos sem impedir que nova anulação fosse feita em conformidade com o devido processo legal.

Os recursos judiciais, na maioria dos casos, serviram apenas para protelar a eficácia dos atos administrativos, sem alterar seu desfecho. O STJ foi explícito ao afirmar que a União tem o direito de persistir com as anulações, desde que as bases constitucionais do art. 8º do ADCT sejam observadas.

A jurisprudência do STJ mostrou-se uniforme, o que contribui para a previsibilidade do Direito. Entretanto, essa estabilidade vem ao custo do enfraquecimento do debate transicional. Ironicamente, embora o julgamento do RE 817.338 tenha sido uma ruptura com a segurança jurídica da decadência administrativa, ele gerou um novo padrão decisório que, justamente por ser uniforme, tende a silenciar nuances e exceções relevantes. A consequência é que, embora os parâmetros constitucionais da anistia permaneçam em vigor, seu conteúdo efetivo foi profundamente reconfigurado, restringindo o alcance da reparação e revalorizando o formalismo administrativo.

Por fim, os dados colhidos evidenciam a necessidade de aprofundar a investigação sobre os processos administrativos de anistia. O Sistema de Informações da Comissão de Anistia (SINCA) não permite, hoje, uma filtragem por categoria profissional, tipo de portaria ou estado da federação. A separação e indexação dos processos, bem como a abertura de novas bases públicas pesquisáveis, seriam fundamentais para mapear o impacto efetivo do julgamento do RE 817.338 sobre o universo dos mais de 40 mil pedidos deferidos desde a criação da Comissão. Esse aprofundamento possibilitaria compreender quantos beneficiários ainda aguardam julgamento ou pagamento de indenização, em que fase processual se encontram e qual

o perfil dos autores — se os próprios cabos ainda vivos, suas viúvas ou descendentes. A consequência prática seria dupla: ampliar a transparência democrática sobre a atuação estatal e permitir uma mensuração mais precisa do passivo financeiro e humano da anistia política no Brasil.

Essa seria uma contribuição importante não apenas para o Direito de Transição, mas também para o controle democrático da memória institucional do Estado brasileiro.

3. A ADPF 777

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 777, relatada pela Ministra Cármen Lúcia e julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 5 de março de 2025, foi proposta pelo Conselho Federal da OAB contra um conjunto de portarias editadas pelo MMFDH em 2020, que anularam anistias políticas concedidas a cabos da Aeronáutica afastados pela Portaria nº 1.104/1964

O STF julgou a arguição parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade das Portarias n.º 1.293 a 1.567/2020, por entender que tais atos administrativos violaram princípios fundamentais como a razoabilidade, a segurança jurídica, a confiança legítima, o contraditório, a ampla defesa e a dignidade da pessoa humana. A Corte considerou que, embora o RE 817.338 tenha reconhecido a possibilidade de a Administração rever anistias concedidas indevidamente, essa prerrogativa não poderia ser exercida de modo genérico, sem assegurar o devido processo legal individualizado.

A Relatora destacou que as revisões ocorreram de forma massiva e padronizada, baseadas em notas técnicas genéricas que afirmavam a “ausência de perseguição política”, sem oportunizar defesa aos atingidos. Além disso, a revisão se deu após mais de dezessete anos das concessões, durante a pandemia, o que agravou o desequilíbrio processual. Por isso, o Tribunal entendeu que a demora e a forma coletiva das anulações atentaram contra o princípio da razoável duração do processo e o direito adquirido dos anistiados.

O Plenário, por maioria, invalidou as portarias questionadas, ressaltando apenas aquelas que mantiveram as anistias (Portarias 1.526 a 1.531). Ficaram vencidos os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques, Gilmar Mendes e André Mendonça, que defendiam a legalidade das revisões administrativas.

A Relatora afirmou que:

“a expedição de mais de trezentas portarias [de anulação] 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.” (Brasil, 2025, p. 38)

Também advertiu a União sobre o caráter reparatório e humanitário da anistia, que não pode ser esvaziado por medidas de revisão em massa.

Nos Embargos de Declaração (julgados em 30 de abril de 2025), também relatados pela Ministra Cármen Lúcia, o Tribunal acolheu parcialmente o pedido da OAB, apenas para sanar contradição formal na ementa do acórdão anterior, esclarecendo que a declaração de inconstitucionalidade se restringiu às portarias efetivamente listadas no dispositivo da decisão. Assim, não houve modificação de mérito, apenas delimitação do alcance da decisão.

Esse limite ficou claro nos acórdãos nos MS 31.370/DF e AgInt no MS 30.831/DF, proferidos pelo STJ em outubro de 2025 denegando a segurança justamente para ex-anistiados cujas portarias de anulação não estavam listadas na ADPF.

A comparação entre o RE 817.338 e a ADPF 777 evidencia uma mudança substancial de paradigma no modo como o Supremo passou a compreender o alcance da autotutela administrativa e o direito adquirido à anistia política.

O Acórdão no Recurso Extraordinário representou, à época, um ponto de inflexão: após quase duas décadas de estabilidade das anistias concedidas pela Comissão de Anistia, o STF conferiu à Administração o poder de rever essas concessões mesmo após

o prazo decadencial de cinco anos, desde que houvesse comprovação da ausência de motivação política.

O fundamento teórico foi a autotutela administrativa, derivada da Súmula 473 do STF, segundo a qual “a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade”. O Tribunal, porém, restringiu o alcance da revisão, exigindo procedimento administrativo regular, contraditório e vedando a devolução das verbas já pagas. Mesmo com essas cautelas, o julgamento abriu espaço para interpretações amplificadas dentro do Poder Executivo, que passou, a partir de 2019, a reanalisar de forma massiva e padronizada os casos de anistia dos cabos da Aeronáutica, movimento que culminou nas portarias anuladas pela ADPF 777.

O RE 817.338, embora reconhecesse garantias procedimentais, não abordou expressamente o caráter de direito adquirido da anistia, deixando implícito que o benefício poderia ser revisto se constatada irregularidade originária. Já na ADPF 777, o STF avança para reconhecer que, decorridos quase vinte anos da concessão das anistias e ausente fraude comprovada, o direito do anistiado já se consolidou na ordem jurídica e não pode ser desfeito sem ofensa à Constituição.

Esse reconhecimento reconfigura o conceito de direito adquirido, tradicionalmente associado à irretroatividade das leis, e o projeta sobre o campo das políticas de reparação histórica, vinculando-o aos princípios da dignidade humana, da verdade e da memória democrática. A anistia política passa, então, a ser vista não apenas como ato administrativo favorável, mas como instrumento de justiça transicional dotado de estabilidade reforçada.

O STF, em 2025, reafirma que o Estado não pode revogar sua própria política de reparação, sob pena de negar a memória e reabrir feridas do autoritarismo. Assim, o paradigma se desloca: da revisão administrativa de atos supostamente ilegais para a proteção constitucional da memória e da dignidade dos reparados. A mudança, contudo, é simbólica, visto que a grande maioria dos cabos beneficiados teve sua anistia anulada e a ADPF teve um alcance limitado. O Direito, na prática, foi esvaziado.

CONCLUSÃO

A pesquisa feita evidenciou que o julgamento do Recurso Extraordinário 817.338 pelo Supremo Tribunal Federal foi um marco no Direito de Transição brasileiro. Ao autorizar a revisão dos atos concessivos de anistia baseados na Portaria 1.104/1964, a Corte rompeu com um padrão consolidado de estabilidade e abriu caminho para uma atuação mais incisiva da Administração Pública na deliberação de legitimidade dos atos administrativos.

A partir de 2019, consolidou-se, no Superior Tribunal de Justiça, uma jurisprudência uniforme de validação das anulações administrativas, ressalvados apenas os casos em que vícios formais – ausência de fundamentação ou motivação adequada – impuseram correções pontuais.

Os resultados empíricos demonstram que a revisão das anistias dos cabos da Aeronáutica não apenas consolidou a tendência de extinção desses benefícios, mas também expôs um paradoxo do Direito de Transição: ao mesmo tempo em que buscou restaurar a integridade constitucional e a moralidade administrativa, restringiu o alcance da reparação histórica e reduziu o espaço para o reconhecimento da dimensão política das perseguições sofridas.

Nesse contexto, embora os parâmetros normativos do artigo 8º do ADCT permaneçam intactos, sua aplicação prática foi reconfigurada, deslocando o eixo do debate de uma perspectiva de justiça reparatória para uma lógica de controle administrativo.

As implicações dessa mudança são significativas. A segurança jurídica dos anistiados foi relativizada, ao passo que a previsibilidade decisória foi reforçada. Esse deslocamento, contudo, acarreta custos sociais e humanos: a longa tramitação dos processos, o impacto financeiro limitado das reparações e o sofrimento intergeracional de familiares, que muitas vezes assumem a posição processual dos militares já falecidos. A justiça de transição, nesse contexto, vê-se tensionada entre sua vocação reparatória e os imperativos de eficiência e legalidade administrativa.

No plano acadêmico, este estudo contribui ao preencher uma lacuna ao oferecer uma fração das consequências práticas do RE 817.338 no STJ. No entanto, os resultados também apontam para a necessidade de aprofundamentos futuros. Pesquisas que explorem os processos ainda em trâmite na esfera administrativa, hoje dispersos e pouco acessíveis na base da Comissão de Anistia, poderiam revelar como a jurisprudência se reflete fora do âmbito judicial. Investigações quantitativas sobre o perfil socioeconômico e etário dos anistiados e de seus dependentes ajudariam a dimensionar os impactos humanos dessas revisões.

Os casos que ainda estão nos Tribunais Regionais Federais também são importantíssimos e provavelmente uma amostra mais significativa para entender as consequências do RE 817.338.

Em suma, o julgamento do RE 817.338 redesenhou os contornos da anistia política no Brasil, mas deixou em aberto questões essenciais sobre memória, reparação e democracia. Responder a essas lacunas é tarefa que cabe às próximas pesquisas e que, mais do que acadêmica, é também um compromisso com a consolidação de uma transição verdadeiramente justa.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Eneá de Stutz e; TORELLY, Marcelo D. Justiça de transição, estado de direito e democracia constitucional: estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do estado democrático de direito. *Sistema Penal & Violência: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito, Porto Alegre*, v. 2, n. 2, p. 36-52, jul/dez. 2010.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *Manual Metodológico para o Projeto de Pesquisa no Direito*. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2019. 28 páginas.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. Ofício n. 4. Do Presidente do Grupo de Trabalho constituído pela portaria nº. 16/1964 ao Ministro da Aeronáutica. Setembro de 1964. Assunto: Permanência em serviço ativo de praças do C.P.S. Aer. Disponível em <https://gvlima.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/03/a-histc3b3ria-da-portaria-1-104gm3.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2025.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no RE 817.338. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 16 de outubro de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº AgInt no MS 25.743/DF. Agravante: Norma da Silva Pimentel, Agravado: União. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília, DF, 27 de maio de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF n. 777. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 5 de março de 2025.

COMISSÃO DE ANISTIA. Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 - CA, de 16 de julho de 2002. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.militarpos64.com.br/wp-content/uploads/2008/08/sumula-administrativa-nc2ba-2002070003-ca.pdf>. Acesso em: 07 maio 2025.

CORDEIRO, Pietra Mendonça Ribeiro de Magalhães. O STF na contramão da Justiça de Transição: análises do julgamento que autorizou as revisões das portarias de anistia dos ex-cabos da aeronáutica. 2022. 95 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/33473>. Acesso em: 6 jun. 2025.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Fundação Getúlio Vargas (FGV). Garcia Filho, Antonio: militar; dep. fed. gb 1963-1964. Bibliografia Geral. Rio de Janeiro: FGV, 2025. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/garcia-filho-antonio>. Acesso em: 04 jul. 2025.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Fundação Getúlio Vargas (FGV). Revolta dos Sargentos. Bibliografia Geral. Rio de Janeiro: FGV, 2025. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolta-dos-sargentos>. Acesso em: 04 jul. 2025.

GRUPO DE PESQUISA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO. Universidade de Brasília. *Nota sobre as anulações da Comissão de Anistia*. 9 de junho de 2020. Disponível em: <https://justicadetransicao.org/nota-sobre-as-anulacoes-da-comissao-de-anistia/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. Portaria nº 570-GM3, de 23 de novembro de 1954. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <https://www.militarpos64.com.br/sitev2/wp-content/uploads/2012/02/Portaria-n%c2%ba-570GM3-de-23.11.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. Portaria nº 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964. Diário Oficial. Brasília, DF, 22 out. 1964. Seção 1. Disponível em:

<https://www.militarpos64.com.br/sitev2/wp-content/uploads/2009/10/Portaria-n%C2%BA-1.104-GM3-de-12-de-outubro-de-1964-DOU-s-n-Se%C3%A7%C3%A3o-I-de-22.10.1964-P%C3%A1gina-95221.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2025.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Instrução Normativa nº 2, de 29 de setembro de 2021. 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. DOU. 186. ed. Brasília, DF, 30 set. 2021. Seção 1, p. 162.

PINTO, Henrique Motta. Monografias e Trabalhos de Conclusão de Curso Baseados em Análise de Jurisprudência. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (org.). Pesquisa Empírica em Direito: anais do I encontro de pesquisa empírica em direito, Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. pp. 405-424.

APÊNDICE

Tabela de julgados:

Processo n.	Relator	Impetrante do Mandado de Segurança	Data do Julgamento	Conclusão
AgInt no MS 25743 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25798 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25810 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25909 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da Pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25949 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.

AgInt no MS 25951 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25973 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 25981 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 26006 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado	27.5.2020	Segurança denegada. Não é possível impetrar mandado de segurança contra ato normativo geral, pelo óbice da Súmula 266/STF.
AgInt no MS 26362 / DF	Ministro Francisco Falcão	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado	2.3.2021	Segurança denegada. Mantida a anulação da anistia. Não há ofensa ao contraditório ou à ampla defesa na Notificação que iniciou o processo administrativo. Possível indeferir prova testemunhal que se refira ao status da Portaria n 1.104/1964 como ato de exceção e não à perseguição individual.

AgInt no MS 26550 / DF	Ministro Francisco Falcão	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da pensionista.	30.3.2021	Segurança denegada. Mantida a anulação da anistia. Não há ofensa ao contraditório ou à ampla defesa na Notificação n. 1808/2020/DGTI/CCP/CGP/CA que iniciou o processo administrativo.
MS 25797 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Pensionista de anistiado	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 26146 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Pensionista de anistiado	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 26313 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Anistiado	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 26431 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Anistiado	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 26491 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Anistiado	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 27601 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Pensionista de anistiado.	23.6.2021	Segurança concedida. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.

AgInt no MS 25802 / DF	Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF5)	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da União	31.8.2021	Segurança concedida e mantida em Agravo Interno. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
AgInt no MS 26700 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Anistiado. Agravo Interno da União	16.11.2021	Segurança concedida e mantida em Agravo Interno. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
AgInt no MS 26263 / DF	Ministro Herman Benjamin	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado	9.2.2022	Segurança concedida em Agravo Interno. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
AgInt no MS 25996 / DF	Ministra Assusete Magalhães	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da União	15.2.2022	Segurança concedida e mantida em Agravo Interno. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
AgInt no MS 27539 / DF	Ministro Herman Benjamin	Pensionista de anistiado. Agravo Interno da União	12.4.2022	Segurança concedida e mantida em Agravo Interno. Ilegal o ato revisional de anistia por ofender o contraditório e a ampla defesa.
MS 18517 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Pensionista de anistiado	10.8.2022	Segurança denegada em juízo de retratação, mantida a anulação da anistia. Nenhum vício do processo legal foi questionado, só a decadência objeto do RE 817.338.

MS 19781 / DF	Ministro Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF5)	Anistiado	10.8.2022	Segurança denegada em juízo de retratação, mantida a anulação da anistia. Nenhum vício do processo legal foi questionado, só a decadência objeto do RE 817.338.
MS 18899 / DF	Ministro Benedito Gonçalves	Pensionista de anistiado	28.9.2022	Segurança denegada em juízo de retratação, mantida a anulação da anistia. Nenhum vício do processo legal foi questionado, só a decadência objeto do RE 817.338.
MS 19799 / DF	Ministro Benedito Gonçalves	Anistiado	14.12.2022	Segurança denegada em juízo de retratação, mantida a anulação da anistia. Nenhum vício do processo legal foi questionado, só a decadência objeto do RE 817.338.
MS 20221 / DF	Ministro Benedito Gonçalves	Anistiado	14.12.2022	Segurança denegada em juízo de retratação, mantida a anulação da anistia. Nenhum vício do processo legal foi questionado, só a decadência objeto do RE 817.338.

MS 31370 / DF	Ministro Sérgio Kukina	Anistiado	2.10.2025	Segurança denegada. Anulação de anistia mantida. Não há vício formal no processo administrativo que resultou na portaria de anulação. Em Embargos de declaração, foi fixado que os efeitos da ADPF 777 se limitam às portarias listadas na ação.
AgInt no MS 30831 / DF	Ministro Afrânio Vilela	Anistiado. Agravo Interno do Anistiado.	14.10.2025	Segurança denegada. Anulação de anistia mantida. Não há vício formal no processo administrativo que resultou na portaria de anulação. Em Embargos de declaração, foi fixado que os efeitos da ADPF 777 se limitam às portarias listadas na ação.