

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A ACOMPANHAR, ATÉ O DIA 30 DE NOVEMBRO DE 2008, A APLICAÇÃO DAS SEGUINTE LEIS DE ANISTIA: LEI Nº 8.878/1994, QUE "DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE ANISTIA"; LEI Nº 10.790/2003, QUE "CONCEDE ANISTIA A DIRIGENTES OU REPRESENTANTES SINDICAIS E TRABALHADORES PUNIDOS POR PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO REIVINDICATÓRIO"; LEI Nº 11.282/2006, QUE "ANISTIA OS TRABALHADORES DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS-ECT PUNIDOS EM RAZÃO DA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO GREVISTA"; E LEI Nº 10.559/2002, QUE "REGULAMENTA O ARTIGO 8º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" (CEANISTI)**

## **RELATÓRIO FINAL**

**Brasília, dezembro de 2010**

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A ACOMPANHAR, ATÉ O DIA 30 DE NOVEMBRO DE 2008, A APLICAÇÃO DAS SEGUINTE LEIS DE ANISTIA: LEI Nº 8.878/1994, QUE "DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE ANISTIA"; LEI Nº 10.790/2003, QUE "CONCEDE ANISTIA A DIRIGENTES OU REPRESENTANTES SINDICAIS E TRABALHADORES PUNIDOS POR PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO REIVINDICATÓRIO"; LEI Nº 11.282/2006, QUE "ANISTIA OS TRABALHADORES DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS-ECT PUNIDOS EM RAZÃO DA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO GREVISTA"; E LEI Nº 10.559/2002, QUE "REGULAMENTA O ARTIGO 8º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" (CEANISTI)

**Presidente:** Deputado Daniel Almeida

**1º Vice-Presidente:** Deputado Cláudio Cajado

**Relator:** Deputado Arnaldo Faria de Sá

**Sub-Relatores:** Deputado Pompeo de Mattos, Deputado Cláudio Cajado, Deputada Andreia Zito e Deputada Lídice da Mata

**Membros Titulares:** Deputada Andreia Zito, Deputado Arnaldo Jardim, Deputado Arnaldo Faria de Sá, Deputado Cláudio Cajado, Deputado Daniel Almeida, Deputada Elcione Barbalho, Deputado Felipe Bornier, Deputado Fernando Ferro, Deputado Fernando Lopes, Deputado George Hilton, Deputado João Almeida, Deputado José Eduardo Cardozo, Deputada Lídice da Mata, Deputado Magela, Deputado Pastor Manoel Ferreira, Deputado Sarney Filho e Deputado Wilson Braga

**Membros Suplentes:** Deputado Aracely de Paula, Deputado Carlos Santana, Deputado Eduardo Barbosa, Deputado Emanuel Fernandes, Deputada Emília Fernandes, Deputada Fátima Bezerra, Deputado Fernando Gabeira, Deputado Filipe Pereira, Deputado Luiz Couto, Deputado Pompeo de Mattos e Deputado Rômulo Gouveia

## SUMÁRIO

1 – APRESENTAÇÃO .....	6
2 - CEANISTI: INSTALAÇÃO E OBJETIVOS .....	6
3 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CEANISTI .....	8
3.1- Audiências públicas .....	8
3.2 – Criação de sub-relatorias .....	10
3.3 – Recebimento e análise de documentação .....	10
3.4 – Contatos e envio de expedientes a autoridades públicas ..	11
4 – A ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 8.878/1994 (SERVIDORES EXONERADOS OU DEMITIDOS NO GOVERNO COLLOR) – ENTRAVES IDENTIFICADOS E MEDIDAS PROPOSTAS PELOS INTERESSADOS .....	11
4.1 – O longo período de tramitação dos requerimentos .....	11
4.2 – Transparência do processo decisório .....	13
4.3 – Remuneração dos anistiados .....	13
4.4 – Retorno dos anistiados e a realização de concursos públicos .....	14
4.5 – Autoridade competente para determinar a reintegração do anistiado .....	14
4.6 – Outras proposições .....	15
5 – ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 10.790, DE 2003 (DIRIGENTES, REPRESENTANTES SINDICAIS E TRABALHADORES DA PETROBRAS) .....	16
6 – ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 11.282, DE 2006 (TRABALHADORES DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT PUNIDOS EM RAZÃO DE PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO GREVISTA) .....	17
7 – ANISTIA POLÍTICA (LEI Nº 10.559, DE 2002) .....	18
7.1 – Questões gerais apresentadas pelos anistiados e postulantes à anistia política. ....	18
7.2 – A questão do regime do anistiado político militar .....	21
7.3 – Situação dos Cabos da FAB .....	25
7.3.1- Breve histórico .....	25
7.3.2 - Sobre a Portaria nº 1.104GM3, de 1964 - Contexto histórico e motivação política .....	26
7.3.3 Incompatibilidade da Portaria nº 1.104GM3/64 com	

normas de hierarquia superior .....	29
7.3.4 - Entendimento histórico da Comissão de Anistia sobre os efeitos da Portaria nº 1.104GM3/64 sobre os Cabos da FAB .....	33
7.3.5 - Sobre a edição da Portaria nº 594, de 2004, do Ministro da Justiça .....	36
7.3.6 - Da impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação restritiva da norma administrativa .....	38
7.3.7 - Sobre a decadência do direito de anulação das anistias com base na Portaria nº 594/2004 .....	40
7.3.8 - Dos direitos assegurados pela Lei nº 10.559/2002 .....	41
7.3.9 - Anistia dos Cabos com ingresso anterior à edição da Portaria 1.104GM3/64.: interferência indevida do Ministério da Defesa .....	44
7.4 – Situação dos trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro .....	45
7.4.1 – Resumo dos fatos .....	45
7.4.2 – Da natureza jurídica do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro .....	46
7.4.3 - Do não-enquadramento dos empregados civis do AMRJ na exceção do art. 8º, § 5º, do ADCT .....	47
7.4.4- Do caráter exclusivamente político da greve .....	50
7.5 – Cálculo de valores retroativos e anulação de termos de adesão .....	50
7.6 – Anistia de trabalhadores da Petrobras, demitidos, em 1983, por participação em greve .....	56
7.7 – Situação dos trabalhadores da EMBRAER, demitidos por participação em greve nos anos de 1983, 1984 e 1988 .....	56
7.7.1- Resumo dos fatos .....	56
7.7.2 - Questões jurídicas a serem consideradas .....	58
7.7.3 – Considerações adicionais .....	62
7.8 – Situação dos trabalhadores perseguidos políticos do Polo Petroquímico de Camaçari – Bahia .....	62
7.8.1- Do direito à reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada..	62
7.8.2 – Da impossibilidade de exigência de requisito temporal para configuração da motivação política das demissões no Polo Petroquímico de Camaçari .....	66
7.8.3 - Do quantum indenizatório – necessidade de análise das	

particularidades que envolvem a carreira profissional dos anistiados políticos .....	67
7.9 – Interpretação dos arts. 6º e 16 da Lei nº 10.559/2002 - critérios para fixação do valor da prestação mensal, permanente e continuada e para identificação de benefícios sob o mesmo fundamento ou parcelas de mesma natureza .....	68
7.10 - Situação dos camponeses da região do Araguaia .....	71
7.11 – O Acórdão nº 1.967, de 2010, do Tribunal de Contas da União, sobre revisão de anistias concedidas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça .....	73
8 – PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA CEANISTI .....	78
8.1 – Providências gerais .....	78
8.2 – Ofícios remetidos à Advocacia-Geral da União .....	78
8.3 – Expedientes encaminhados a outros órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e ao Ministério Público Federal .....	80
9 – CONCLUSÕES .....	81
9.1 – Sobre a aplicação da Lei nº 8.878, de 1994 .....	81
9.2 – Sobre a aplicação das Leis de anistia nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006 .....	85
9.3 - Sobre a aplicação da Lei nº 10.559, de 2002 .....	85
10 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	92
Anexos	
Anexo I – Quadro de audiências públicas .....	94
Anexo II – Requerimento de Indicação (Lei nº 8.878/1994) .....	98
Anexo III – Requerimento de Indicação (Lei nº 8.878/1994 – remuneração dos anistiados) .....	103
Anexo IV – Requerimento de Indicação (Lei nº 10.559/2002)....	107
Anexo V – Requerimento de Indicação (Leis nº 10.790/2003 e nº 11.282/2006) .....	112
Anexo VI – Requerimento de Indicação (Reestruturação funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça) .....	117

## **1 – APRESENTAÇÃO**

Este relatório visa apresentar as atividades desenvolvidas pela Comissão Especial destinada a acompanhar, até o dia 30 de novembro de 2008, a aplicação das seguintes Leis de Anistia: Lei nº 8878/1994, que "dispõe sobre a concessão de anistia"; Lei nº 10.790/2003, que "concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório"; Lei nº 11.282/2006, que "anistia os trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT punidos em razão da participação em movimento grevista"; e Lei nº 10.559/2002, que "regulamenta o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências" – CEANISTI.

Nos tópicos seguintes, abordam-se, após o histórico da instalação e funcionamento desta Comissão Especial, questões pertinentes à aplicação de cada uma das leis de anistia que constituem seu objeto de análise.

Para cada uma dessas leis, procurou-se considerar, inicialmente, aspectos gerais apontados pelos interessados em depoimentos e documentação entregue à Comissão e, posteriormente, temas relativos a grupos de anistiados ou problemas específicos identificados na concessão dos direitos pertinentes à anistia.

O relatório é finalizado com proposições legislativas, reunidas nos Anexos II a VI, a serem submetidas à apreciação do Plenário da Comissão.

## **2 – A CEANISTI: INSTALAÇÃO E OBJETIVOS**

A CEANISTI, comissão especial instalada em 1º de abril de 2008, tem por finalidade acompanhar a aplicação das seguintes leis, que tratam de anistia: Lei nº 8.878, de 1994, Lei nº 10.790, de 2003, Lei nº 11.282, de 2006, e Lei nº 10.559, de 2002.

A Lei nº 8.878, de 1994, concedeu anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, foram: i - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal; ii - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo,

convenção ou sentença normativa; iii - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

A Lei nº 10.790, de 2003, concedeu anistia a dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, que, no período compreendido entre 10 de setembro de 1994 e 1º de setembro de 1996, sofreram punições, despedidas ou suspensões contratuais em virtude de participação em movimento reivindicatório.

A Lei nº 11.282, de 2006, concedeu anistia aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações contratuais unilaterais em razão de participação em movimento reivindicatório.

A Lei nº 10.559, de 2002, regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que concedeu anistia às pessoas que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidas, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, às que foram abrangidas pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e às pessoas atingidas pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969.

A criação de uma comissão com tal objetivo no âmbito do Poder Legislativo demonstra a atenção dos parlamentares às demandas de anistiados e postulantes à anistia, que não conseguem ver concretizados seus direitos, embora estes estejam inequivocamente assegurados pelas mencionadas leis há vários anos. Milhares de brasileiros encontram-se nessa situação, aguardando a reparação a que fazem jus. Nesse conjunto há os que já lograram o reconhecimento da condição de anistiados pelas comissões e autoridades competentes, mas não têm o direito em pleno vigor porque os procedimentos administrativos correspondentes ainda não foram concluídos. Há, também, um significativo número de postulantes que ainda aguarda o deferimento do pedido de reparação. Há, ainda, os que aguardam a apreciação de recursos contra decisões que determinaram a revisão de direitos reconhecidos.

A CEANISTI foi criada com a missão de acompanhar a aplicação das leis que concederam anistia, de modo a identificar os entraves, administrativos ou legais, que estejam impedindo a celeridade da tramitação dos requerimentos apresentados pelos interessados junto aos órgãos competentes do Poder Executivo, bem como o reconhecimento de seus direitos.

A data de encerramento da CEANISTI, inicialmente 30 de novembro de 2008, foi prorrogada até dezembro de 2010, mediante sucessivas solicitações da Comissão à Presidência desta Casa.

### **3 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CEANISTI**

#### **3.1 - Audiências públicas**

Além de reuniões ordinárias para deliberações diversas, a CEANISTI realizou vinte e uma audiências públicas, nas datas e com os convidados relacionados no Anexo I deste relatório.

As audiências públicas destinaram-se primordialmente à obtenção de informações sobre o andamento dos processos de anistia e buscaram, ainda, criar oportunidade para que representantes dos anistiados e postulantes à anistia pudessem manifestar suas reivindicações.

Foram convidados representantes do Poder Executivo, especialmente dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Defesa, incluindo os titulares das comissões de anistia dos dois primeiros Ministérios, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e da Advocacia-Geral da União - AGU, bem como de empresas estatais, entre as quais Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e Petrobras. Foram também convidados parlamentares desta Casa e do Senado Federal que têm atuado mais diretamente em questões referentes a anistia.

No que tange aos anistiados e postulantes à anistia, a Comissão adotou como princípio abrir ao máximo possível a participação das diversas entidades representativas de civis e militares, tanto para encaminhamento de reivindicações quanto para a formulação de questionamentos às autoridades presentes. Estiveram presentes nas reuniões e audiências públicas representantes das seguintes entidades: i - AMPLA - Associação de Defesa dos Direitos e Pró-Anistia Ampla dos Atingidos por Atos



Institucionais; ii - ADNAM - Associação Democrática e Nacionalista de Militares; iii - ABRASPET - Associação Brasileira dos Anistiados Políticos do Sistema Petrobras; iv - ALNAPORT/RJ - Associação dos Não Anistiados pela Portaria nº 1.104; v - AMPRA/RJ - Associação dos Militares Pró-Anistia; vi - ASTAPE/RJ - Associação dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Anistiados da Petrobras e Subsidiárias do Estado do Rio de Janeiro; vii - ANAPECT - Associação nacional de Anistiados Políticos dos Correios/DF; viii - MODAC/RJ - Movimento Democrático pela Anistia e Cidadania; ix - CNDAESP - Coordenação Nacional dos Demitidos e Anistiados das Estatais e Serviços Públicos; x - ACIMAR/SP - Entidade Nacional dos Civis e Militares Aposentados e da Reserva; xi - ANIBRAS/RJ; xii - ASCENTROOESTE/DF - Associação dos Anistiados e Anistiados do Centro-Oeste/DF; xiii - ABAP - Associação Brasileira de Anistiados Políticos; Núcleo de Anistiado Político da Bahia; xiv - COBAP/RJ - Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas; xv - ANAPECT - Associação Nacional de Anistiados Políticos dos Correios; xvi - SINDSEP/DF - Sindicato dos Servidores Públicos Federais, representando a Comissão dos Acampados - Lei nº 8.878/94; xvii - Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Correios e Telégrafos - ECT; xviii - ADNAPE - Associação dos Anistiados de Pernambuco; xix - ASANE - Associação dos Anistiados do Nordeste; xx - Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos - SP; xxi - AARMA - Associação dos Anistiados do Arsenal de Marinha; xxii - Sindicato Nacional dos Aeronautas Civis; xxiii - ANIGO - Associação Anistiados pela Cidadania e Direitos Humanos do Estado de Goiás; xxiv - AAARNPA - Associação dos Anistiados e Anistiados da Região Norte do Estado do Pará; xxv - ASSMAN - Associação dos Militares Anistiados e Anistiados da Bahia; xxvi - ASPARN - Associação das Praças da Aeronáutica do Rio Grande do Norte; xxvii - Anistiados e anistiados do Grupo Grande Rio - Rio de Janeiro, Militares da Aeronáutica; xxviii - Sindicato dos Trabalhadores dos Correios e Telégrafos - SINTECT-DF; e xxix - Unidade de Mobilização Nacional pela Anistia - UMNA.

As audiências públicas foram, sem sombra de dúvida, um canal fundamental de comunicação entre os parlamentares, os representantes do Poder Executivo e os anistiados e postulantes à anistia, diretamente ou por seus representantes. Embora seja razoavelmente conhecido o problema da morosidade na tramitação dos processos, foi possível aos integrantes da Comissão obter, a partir das estatísticas apresentadas e dos depoimentos realizados, uma visão mais ampla sobre o volume de pendências e os gargalos

administrativos, particularmente no tocante à infraestrutura disponível para apreciação dos processos.

Em todas as audiências foram colhidos subsídios para a elaboração deste relatório. A presença de autoridades do Poder Executivo foi particularmente importante para a renovação do compromisso de solução dos entraves que têm dificultado ou impedido o pleno reconhecimento dos direitos de anistia assegurados pela legislação citada.

Além do canal de comunicação propiciado pelas audiências públicas, é importante também registrar os contatos feitos diretamente pelos interessados com o presidente, relator, sub-relatores e demais membros da Comissão, por meio dos respectivos gabinetes e da secretaria da CEANISTI.

### **3.2 - Criação de sub-relatorias**

Com o fim de melhor organizar os trabalhos da Comissão foram criadas cinco sub-relatorias temáticas. Os parlamentares designados sub-relatores foram: Dep. Pompeo de Mattos, sub-relator da anistia administrativa referente ao governo Collor; Dep. Cláudio Cajado, sub-relator da anistia política; Dep. Andreia Zito, sub-relatora da anistia dos sindicalistas; Deputada Lídice da Mata, sub-relatora da anistia nas empresas; e Dep. Tarcísio Zimmermann, sub-relator da anistia dos militares (atualmente investido em mandato de Prefeito Municipal).

### **3.3 - Recebimento e análise de documentação**

Foi recebido, durante as audiências públicas, diretamente pela secretaria da Comissão e em correspondência enviada aos parlamentares por via impressa e em meio eletrônico, farto material sobre o andamento dos processos de anistia, incluindo relatos de situações coletivas e individuais, bem como textos históricos, normas, material bibliográfico e jurisprudência sobre o tema.

Os problemas e sugestões apontados nos documentos recebidos foram objeto de análise técnica, cujas conclusões fundamentaram algumas das providências adotadas pela CEANISTI junto ao Poder Executivo e das recomendações contidas neste relatório. Foram de grande utilidade, em razão do volume e qualidade de suas informações, bem como dos argumentos jurídicos apresentados, os documentos fornecidos pelos representantes dos anistiados, principalmente para a produção de ofícios e demais expedientes encaminhados pela CEANISTI às autoridades competentes.

### **3.4 – Contatos e envio de expedientes a autoridades públicas**

Com o intuito de obter esclarecimentos e procurar soluções conjuntas para atendimento às demandas dos anistiados, a Presidência e a Relatoria desta Comissão participaram diretamente de reuniões com autoridades do Poder Executivo, particularmente da Advocacia-Geral da União, e do Tribunal de Contas da União.

Com o mesmo objetivo vários expedientes foram encaminhados à Advocacia-Geral da União, aos Ministérios afetos ao tema e a órgãos do Poder Judiciário, como será relatado mais adiante.

## **4 – A ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 8.878/1994 (SERVIDORES EXONERADOS OU DEMITIDOS NO GOVERNO COLLOR) – ENTRAVES IDENTIFICADOS E MEDIDAS PROPOSTAS PELOS INTERESSADOS**

### **4.1 - O longo período de tramitação dos requerimentos**

A Lei nº 8.878 foi aprovada em 1994. Posteriormente, a regulamentação da matéria sofreu várias modificações, que deram ensejo à revisão de decisões adotadas pelas comissões originalmente instaladas para examinar e decidir sobre os processos de anistia. O Decreto nº 5.115, de 2004, criou a atual Comissão Especial Interministerial – CEI, instituída com a função de rever os atos administrativos praticados pelas comissões precedentes.

Ao longo desse período muitas dúvidas surgiram sobre a interpretação das disposições legais e regulamentares sobre o tema. No âmbito administrativo e na esfera judicial multiplicaram-se as demandas de ex-servidores e empregados públicos. Em dezembro de 2007, o Parecer nº JT-01, da Advocacia-Geral da União, aprovado após criterioso exame do assunto, consolidou um conjunto importante de instruções dirigidas aos órgãos e entidades públicas federais, a respeito dos direitos e procedimentos relativos aos processos de anistia, contribuindo enormemente para elucidar alguns desses temas.

Nesse contexto, conforme os documentos enviados pelas entidades representativas e diretamente pelos ex-servidores e empregados, a demora na tramitação e conclusão dos processos mostrou-se um dos principais

problemas enfrentados pelos interessados. Muitos demitidos no governo Collor aguardam há mais de quinze anos o retorno ao serviço, nos termos da lei que reconheceu tal direito.

Segundo o material recebido, a lentidão das decisões foi em grande parte atribuída à falta de pessoal e de infraestrutura para que a Comissão Especial Interministerial - CEI e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão possam proceder ao exame dos processos e sobre eles deliberar.

Destaca-se no conjunto dos problemas indicados a demora na edição das portarias de retorno dos anistiados com os direitos já reconhecidos. De acordo com os procedimentos vigentes, cabe à CEI reconhecer ou não o direito de anistia e ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar, por meio de portaria, o retorno ao serviço dos anistiados. Entre os questionamentos apresentados durante as audiências públicas realizadas pela CEANISTI foram numerosas as indagações sobre previsão de publicação das portarias relativas às anistias já deferidas.

Registre-se que grande parte do material enviado à CEANISTI contém solicitações específicas dos interessados, no sentido de que a comissão intervenha em favor de maior celeridade nos respectivos processos. No mesmo sentido, foram apresentadas solicitações por representantes de grupos de servidores provenientes das seguintes instituições, entre outras: Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão – FAEPE; Petrobras; Companhia Vale do Rio Doce; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT; Banco Meridional; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA; Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; Fundação de Tecnologia Industrial – FTI; Rede Ferroviária Federal – RRFSA; Sistema Telebrás; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Entre as sugestões oferecidas sobre o assunto, citam-se as seguintes:

i - proposta de criação de uma força-tarefa na CEI e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à qual seriam asseguradas melhores condições de pessoal e infraestrutura, de modo a conferir maior agilidade no andamento dos processos;

ii - recomendação de que a CEANISTI interceda diretamente junto ao Presidente da República para solicitar celeridade no exame e julgamento dos processos; e

iii – divulgação de um cronograma de publicação de portarias de retorno ao serviço dos anistiados.

#### **4.2 - Transparência do processo decisório**

Os interessados reivindicaram também maior transparência no processo decisório da Comissão Interministerial de Anistia, de forma a tornar mais claro o quadro de situações pendentes e a ordem dos julgamentos. Nesse sentido, foram compiladas as seguintes propostas de ação:

i – tornar públicos os julgamentos da CEI, a exemplo do que ocorre com as sessões deliberativas da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça; e

ii – criação de espaço específico, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para reunir informações sobre anistia, organizadas por órgão e entidade, de modo a viabilizar consultas pessoais ou por instituição.

#### **4.3 - Remuneração dos anistiados**

Os interessados trouxeram ao conhecimento desta Comissão a questão das baixas remunerações percebidas por anistiados, particularmente os oriundos de órgãos e entidades extintos, liquidados ou privatizados, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878/1994.

Atualmente, os arts. 309 e 310 da Lei nº 11.907, de 2009, regulamentam a matéria, prevendo, em síntese, os seguintes procedimentos:

I - caberá ao empregado que retornar ao serviço na administração pública federal direta, autárquica e fundacional apresentar comprovação de todas as parcelas remuneratórias a que fazia jus no prazo decadencial de 15 (quinze) dias do retorno, as quais serão atualizadas pelos índices de correção adotados para a atualização dos benefícios do regime geral da previdência social, desde aquela data até a do mês anterior ao do retorno;

II - não sendo válida ou não havendo a comprovação

referida, o Poder Executivo fixará o valor da remuneração dos empregados de acordo com a área de atuação e o nível do emprego ocupado, nos termos dos valores constantes do anexo CLXX daquela lei.

Esse é um dos grandes problemas enfrentados pelos anistiados que já regressaram ao serviço público, em face das disparidades encontradas em relação à remuneração de servidores com atribuições assemelhadas no mesmo órgão de lotação.

#### **4.4 - Retorno dos anistiados e a realização de concursos públicos**

De acordo com o relato de número significativo de anistiados, a exemplo de situação recente envolvendo ex-servidores da DATAPREV, muitos deles estariam sendo preteridos em função da realização de concursos públicos, não obstante haja comando expresso no art. 4º da Lei nº 8.878, de 1994, no sentido de serem excluídas das vagas a serem preenchidas pelos concursados o número correspondente ao de postulantes habilitados na forma da lei para os respectivos cargos ou empregos.

O assunto já foi objeto de apreciação no Parecer nº JT 01/2007, da AGU (recomendação de nº 55). Todavia, como o problema persiste, ainda se faz necessário especificar mais claramente os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades públicas federais. Além disso, segundo hipótese aventada pelo Sr. Procurador-Geral da União em audiência pública realizada nesta Comissão em 18 de março de 2009, poder-se-ia cogitar da possibilidade de que, em casos concretos, o assunto fosse discutido pela Câmara de Conciliação e Arbitragem no âmbito da Consultoria-Geral da União/AGU, com a participação de representantes de todos os segmentos envolvidos.

#### **4.5 - Autoridade competente para determinar a reintegração do anistiado**

Conforme exposto pelo ilustre Procurador-Geral da União na audiência pública acima referida, existe controvérsia sobre qual é a autoridade competente para determinar a reintegração dos anistiados, sobretudo daqueles oriundos de empresas extintas. Discute-se se a competência seria de Ministro de Estado ou do Presidente de empresa estatal sucessora. O Superior Tribunal de Justiça - STJ tem entendido que não cabe

ao Ministro de Estado fazer a reintegração quando há empresas sucessoras, porque tais empresas têm autonomia administrativa e financeira, cabendo ao Ministério apenas supervisioná-las. A competência, nesses casos, é do Presidente da estatal, segundo o STJ. Ainda assim, há muitas dúvidas sobre a matéria. O Procurador-Geral da União sugeriu, na audiência pública, que, havendo conflito negativo de atribuições, os interessados levem a controvérsia à AGU, para que esta analise a possibilidade de solucioná-la, inclusive mediante a participação da Câmara de Conciliação e Arbitragem, à qual cabe buscar soluções para conflitos entre órgãos da administração direta e indireta.

#### **4.6 - Outras proposições**

Foram apresentadas, ainda, as seguintes proposições pelos anistiados e postulantes à anistia, visando solucionar os problemas relatados:

i – realização de trabalho efetivo da CEANISTI, com visitas periódicas à CEI e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de detectar problemas técnicos que constituam obstáculos à publicação das portarias de retorno ao serviço dos anistiados;

ii – reconhecimento da Comissão de Anistiados Acampados como movimento credenciado para defesa dos interesses dos anistiados;

iii – elaboração de relação dos órgãos e entidades interessados no retorno de anistiados, juntamente com a disponibilidade de vagas;

iv – mudanças na estrutura e renovação da composição e direção da CEI;

v – sugestão de emenda à Medida Provisória nº 441/2008 (posteriormente convertida na Lei nº 11.907/2009), visando estender o direito de anistia aos empregados mantidos em atividade, além do prazo final estabelecido, para desempenhar funções relacionadas diretamente com a liquidação ou dissolução da entidade a que estavam vinculados; e

vi - sugestão de emenda à MP 441/2008 visando reabertura do prazo, por sessenta dias, para apresentação de requerimento de anistia de que trata a Lei nº 8.878/1994.

## **5. ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 10.790, DE 2003 (DIRIGENTES, REPRESENTANTES SINDICAIS E TRABALHADORES DA PETROBRAS)**

A Lei nº 10.790/2003 concedeu anistia a dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, que, no período compreendido entre 10 de setembro de 1994 e 1º de setembro de 1996, sofreram punições, despedidas ou suspensões contratuais, em virtude de participação em movimento reivindicatório, e assegurou aos dispensados ou suspensos a reintegração no emprego.

De acordo com informações prestadas por representante da Petrobras em audiência pública realizada pela CEANISTI em 14 de maio de 2008, cerca de 600 requerimentos de anistia foram indeferidos, sob o argumento de que aos interessados, oriundos da extinta PETROMISA, não se aplicariam as disposições da Lei nº 10.790/2003.

Segundo notícias veiculadas na mídia, parte desses empregados, após extinção da PETROMISA no governo Collor, teriam sido readmitidos na Petrobras por força de decisão judicial. Deste modo, quando demitidos, seriam empregados da Petrobras e, nessa condição, estariam alcançados pela Lei nº 10.790/2003.

Consultada a respeito por meio do Ofício 85/2009, desta Comissão, assim se manifestou a AGU: “Referente à extensão aos empregados da PETROMISA dos efeitos da Lei nº 10.790, de 2003, que anistia dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, há que se tecer algumas considerações: a ponderação veiculada no Ofício da CEANISTI é que alguns trabalhadores da PETROMISA, extinta no Governo Collor, teriam sido readmitidos na PETROBRAS, por decisão judicial; ora, se esses empregados da PETROMISA foram efetivamente readmitidos por decisão judicial como trabalhadores da PETROBRAS (somente a análise da força executória da decisão judicial será capaz de equacionar essa questão), ainda que em quadro ou tabela especial, e se enquadram nos requisitos legais postos no art. 1º da Lei 10.790, de 2003, empregados da PETROBRAS serão e a eles deve se aplicar o contido na citada Lei de anistia dos empregados da PETROBRAS” (Of. 015/AGU, em 22/02/2010, assinado pelo Advogado-Geral da União, Dr. Luís Inácio Lucena



Adams).

**6. ANISTIA PREVISTA NA LEI Nº 11.282, DE 2006  
(TRABALHADORES DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E  
TELÉGRAFOS - ECT, PUNIDOS EM RAZÃO DE PARTICIPAÇÃO EM  
MOVIMENTO GREVISTA)**

A Lei nº 11.282, de 2006, concedeu anistia aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações unilaterais contratuais em razão da participação em movimento reivindicatório.

Os anistiados da ECT destacaram a existência de entendimentos divergentes sobre a data de início dos efeitos financeiros da anistia concedida com base na referida lei.

O entendimento que vem sendo adotado pela empresa é que os efeitos devem ser considerados a partir da data do requerimento da anistia. Todavia, o § 1º do art. 1º é taxativo quanto a se adotar como marco referencial o início da vigência da lei (24 de fevereiro de 2006, data de sua publicação):

“Art. 1º É concedido anistia aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações unilaterais contratuais em razão da participação em movimento reivindicatório.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da publicação desta Lei.

§ 2º Fica assegurado o cômputo do tempo de serviço, a progressão salarial e o pagamento das contribuições previdenciárias do período compreendido entre as dispensas ou suspensões contratuais e a vigência desta Lei.”

A controvérsia impõe o aprofundamento do assunto pelos órgãos jurídicos competentes, de modo a solucionar possíveis recursos

administrativos e judiciais.

Sobre este item, em resposta a indagação formulada por meio do já mencionado Ofício 85/2009, desta Comissão, a AGU manifestou-se nos seguintes termos: "Parece-me indene de dúvidas que o §1º do art. 1º da Lei 11.282, de 2006, estabelece como marco inicial da produção de efeitos financeiros aos trabalhadores da ECT que tiverem sido anistiados por força do caput do art. 1º, a data da publicação da Lei, vale dizer, 24.02.2006; qualquer estipulação regulamentar ou administrativa que fixe data posterior, como ex., a data do requerimento da anistia, restará carente de fundamentação legal". (Of. 015/AGU, em 22/02/2010, assinado pelo Advogado-Geral da União, Dr. Luís Inácio Lucena Adams).

## **7 - ANISTIA POLÍTICA (LEI Nº 10.559, DE 2002)**

### **7.1 – Questões gerais apresentadas pelos anistiados e postulantes à anistia política**

A Lei nº 10.559, de 2002, que regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, declara anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram atingidos por atos institucionais ou complementares ou de exceção, na plena abrangência do termo. Os militares estão incluídos no amplo conjunto das pessoas atingidas no referido período.

Na farta documentação enviada à CEANISTI, os anistiados e postulantes à anistia com base na Lei nº 10.559/2002 apontaram, entre outros obstáculos, a demora no julgamento dos processos e na publicação das anistias concedidas. Além dos danos pela não efetivação de seus direitos, os interessados manifestaram, nesses documentos e nas audiências públicas realizadas pela CEANISTI, o receio de que a demora venha resultar na revisão de decisões já adotadas.

Além da demora, os principais problemas relatados pelos interessados, diretamente ou por entidades representativas, na forma de questionamentos dirigidos a autoridades do Poder Executivo, particularmente

aos Ministros da Justiça e da Defesa, ou de reclamações formalizadas junto à CEANISTI, podem ser resumidos nos itens abaixo:

i - os recursos das decisões proferidas não têm sido apreciados;

ii - possível interferência do Tribunal de Contas da União - TCU no julgamento do mérito dos processos, especialmente em relação aos ex-Cabos da Força Aérea Brasileira - FAB;

iii - os resultados das discussões das reuniões temáticas da Comissão não têm-se traduzido, na prática, em decisões;

iv - possível inversão na ordem de julgamento dos processos (mais novos em detrimento dos mais antigos);

v – incerteza quanto aos fatores que verdadeiramente influenciam as decisões da Comissão de Anistia (número de processos, mídia ou orientação do governo);

vi - critérios de indicação do representante dos anistiados junto à Comissão de Anistia;

vii - discriminação dos anistiados e viúvas no caso dos militares, particularmente em razão de sua inclusão no regime do anistiado político;

viii - não estariam sendo respeitados os prazos da Lei n<sup>o</sup> 11.354/2006 para pagamento dos termos de adesão e a inclusão do militar anistiado na folha de pagamento;

ix - a Comissão de Anistia não considera que fazem jus à anistia os sindicalistas pós 1979, embora estes tenham registro nos órgãos de vigilância, o qual teria impedido a obtenção de atestado de bons antecedentes;

x - não estão sendo considerados os períodos de monitoramento pelos órgãos de segurança para a contagem de tempo no cálculo do valor das prestações únicas;

xi - não está sendo considerado o art. 8º do ADCT, que assegura as promoções na inatividade, constatando-se a utilização apenas da bolsa de salários do DataFolha, cujos valores correspondem a salários base para a admissão;

xii - demora na substituição da aposentadoria excepcional de anistiado – AEA por prestação mensal, permanente e continuada - PMPC;

xiii – afirma-se que estão sendo prejudicados os requerentes que passaram 10 ou 15 anos afastados do trabalho que exerciam em razão de perseguição, prisão ou exílio, uma vez que a Comissão de Anistia considera o ato de readmissão ou reintegração já como indenização devida pelo Estado, não restando ao requerente nenhum outro direito à indenização;

xiv - demora na finalização dos processos, muitos julgados em meados de 2007;

xv - em relação ao pagamento, divisão dos anistiados em dois grupos, alguns na folha de pagamento (anistiados dos órgãos oficiais) e outros como verba de custeio (anistiados da iniciativa privada) – no segundo caso o pagamento ficaria pendente da liberação de verbas, o que gera atraso;

xvi - os direitos dos camponeses da região do Araguaia não estão sendo reconhecidos;

xvii - no INSS, a não aceitação da Contagem de Tempo reconhecida pela Comissão de Anistia e publicada no Diário Oficial impõe ao anistiado nova perda; e

xviii - inobservância do direito de promoção nos termos do art. 8º do ADCT, segundo o qual deverão ser 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”.

Em relação a tais questões, algumas das sugestões e reivindicações apresentadas à CEANISTI são:

i – designação de uma ou duas turmas da Comissão de Anistia para a finalidade específica de julgamento de recursos;

ii – proposta de modificações nos dispositivos que contêm a expressão “regime do anistiado político”, contidos na Lei nº 10.559/2002; e

iii - constituição de uma comissão, a ser integrada por oficiais anistiados e presidida pelo Presidente da CEANISTI, para o estabelecimento de contato com o Advogado-Geral da União, visando a elaboração de parecer interpretativo da Lei nº 10.559/2002.

## **7.2 – A questão do regime do anistiado político militar**

As entidades representativas dos anistiados políticos militares relataram, em diversos documentos enviados a esta Comissão, as discriminações sofridas junto aos órgãos militares em razão da aplicação do denominado regime do anistiado político, previsto na Lei nº 10.559/2002, tema parcialmente abordado no item anterior.

Alegam, com razão, os interessados que o sentido da anistia é reparar injustiças cometidas no passado, significando, entre outros direitos, recondução às respectivas carreiras no caso dos servidores civis e militares, com os mesmos direitos dos demais servidores que as integram.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 158, que tem por objeto os arts. 1º, 16 e 17 da Lei nº 10.559/2002. Da petição inicial da OAB extrai-se a seguinte síntese dos obstáculos enfrentados pelos anistiados:

“O Alto Comando das Forças Armadas e a Comissão de Anistia, criada pelo Art. 12 da Lei nº 10.559/2002, têm interpretado equivocadamente a legislação que rege a matéria, interpretação essa que legitima a instituição de um regime diferenciado e discriminatório em relação aos militares anistiados políticos. De tal modo que vários benefícios assegurados ordinariamente aos militares e aos seus dependentes estão sendo negados aos anistiados, sob o pálido fundamento de que haveria um regime jurídico próprio, e mais restrito, aplicável apenas aos anistiados políticos. O próprio uso das respectivas patentes está sendo vedado a esses anistiados.

(...)”

“Sempre que um militar anistiado requer algum benefício contemplado na nova lei, a autoridade responsável pela administração dos recursos humanos determina que seja feita uma opção entre o regime em que se deu a sua anistia e o suposto novo regime da Lei nº 10.559/2002. Em consequência dessa imposição indevida, a opção pelo pretense novo regime jurídico do anistiado importa na renúncia a todos os direitos já

adquiridos, o que não é compatível com o regime constitucional democrático instituído pela Constituição Federal de 1988, em especial com as regras de concessão de anistia previstas no Art. 8º do ADCT.

Outro ponto de lesão a preceito fundamental diz com a aplicação da Lei nº 10.559/2002 no sentido de que aos anistiados não se concedem os mesmos direitos conferidos aos demais servidores, tal como vem sendo levado a cabo pelas autoridades militares, a pretender que haja um regime jurídico do anistiado que não se confundiria com o regime jurídico próprio da categoria pública a que o mesmo pertence até o momento em que foi perpetrado o ato de exclusão funcional ou de supressão de direito na vigência do regime de arbítrio.”

Consequência da não-aplicação do regime jurídico específico dos militares aos anistiados é, por exemplo, o indeferimento de pensões às viúvas e demais beneficiários segundo a legislação própria (Lei nº 3.765, de 1960), mesmo quando os titulares contribuíram por vários anos para legar o benefício a suas famílias. O tratamento diferenciado para o militar anistiado também se reflete negativamente no acesso a outros benefícios, como no direito a auxílio-doença, a auxílio-funeral e a atendimento em hospitais militares.

Sobre o tema, cabe considerar que os militares das Forças Armadas sujeitam-se a regime jurídico específico, em decorrência do que estabelece a Constituição Federal em seus arts. 61, § 1º, II, “f”, e 142. Esse regime é composto pelo conjunto de diplomas legais (estatuto dos militares e lei de pensões, entre outros), que reúnem os direitos, deveres e impedimentos a que se submetem os militares.

Embora a Lei nº 10.559/2002 fale em regime jurídico do anistiado político, deve-se considerar, tanto em relação aos servidores civis quanto aos militares, a prevalência dos regimes jurídicos específicos a que se vinculam. Os militares anistiados, ao serem reintegrados às respectivas Forças, em nada se diferenciam, em termos de direitos e obrigações, dos demais militares.

A Lei nº 10.559/2002 não se sobrepõe aos estatuto dos militares, mas tão-somente o complementa. A própria lei de anistia, em seus

arts. 6º, 13 e 16, determina a observância dos regimes jurídicos próprios de servidores civis e dos militares.

É preciso que esse entendimento fique claro, para que novamente os militares anistiados não sejam vítimas de perseguições e tratamento discriminatório. Ao se levar em conta as especificidades do estatuto dos militares, deve ser considerada a questão das pensões dos militares, bem assim direitos como auxílio-doença, auxílio-funeral e carta-patente, entre outros.

No caso das pensões militares, a matéria é disciplinada pela Lei nº 3.765/60 e alterações posteriores. De acordo com essa lei, os militares são contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento. A pensão militar é deferida em processo de habilitação, tomando-se por base a declaração de beneficiários preenchida em vida pelo contribuinte, na ordem de prioridade e condições definidas pela Lei. Tais condições foram alteradas pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, cujo art. 31 assegurou aos atuais militares, mediante contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes de seu art. 10, a manutenção dos benefícios previstos na Lei nº 3.765/60 até 29 de dezembro de 2000, o que inclui o direito de legar pensão a filhas solteiras.

Os anistiados reivindicam que tais regras sejam aplicadas àqueles que retornaram às FFAA em 1979, por força da Lei nº 6.683/79, levando-se em conta que a Lei nº 10.559/2002, aplicada subsidiariamente ao estatuto dos militares, que lhe é anterior, não pode retroagir para prejudicar os direitos dos anistiados. É improcedente, portanto, o entendimento firmado pelos órgãos jurídicos do Poder Executivo no sentido de que, com o advento da Lei nº 10.559/2002, houve uma substituição de regime jurídico para o militar que tenha apresentado requerimento junto à Comissão de Anistia, e que este fato implica na exclusão dos militares do sistema de pensão militar.

Lembre-se, a propósito, que os militares anistiados contribuíram para o fundo de pensões até 1964, voltando novamente a contribuir a partir de 1979 até 2002. É de se indagar qual o destino das contribuições recolhidas dos militares para o fundo de pensões na hipótese de aplicação das regras contidas na Lei nº 10.559/2002. É admissível que o Tesouro Nacional delas se aproprie? Ou seria justo que as devolvesse aos

respectivos contribuintes?

Deve-se deixar claro que os anistiados não reivindicam o pagamento simultâneo de prestação mensal permanente e continuada e de pensão para seus beneficiários. O que pretendem é garantir, em condição de igualdade com seus pares que permaneceram todo o tempo na ativa, o pagamento da pensão militar, por reversão, às suas filhas em qualquer condição, conforme previsto no art. 31 da MP nº 2.215-10, de 2001.

A título de informação, cabe registrar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se firmado no sentido de que a isenção de pagamento de contribuição previdenciária, prevista no art. 9º da Lei nº 10.559/2002, não exclui o direito inerente à pensão militar:

Mandado de Segurança nº 12.907 – DF

“MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR. ANISTIADO POLÍTICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ISENÇÃO. PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS PREVISTOS NO ESTATUTO MILITAR.

(...)

III - Com a declaração de anistiado político, a Lei nº 10.559/2002 isenta o militar da contribuição previdenciária. O fato de ser beneficiado com essa isenção não significa que perde os direitos previdenciários previstos no seu estatuto, dentre os quais o direito à pensão por morte aos seus dependentes (Inteligência dos arts. 9, 13 e 16 da Lei nº 10.559/2002).

Segurança denegada.”

Segundo foi informado a esta CEANISTI, a partir de setembro de 2008 a Aeronáutica deixou de efetuar os descontos nos contracheques dos anistiados e, em alguns casos, devolveu parte do valor descontado (a partir da edição da Portaria anistiadora), alegando que os anistiados possuem isenção legal. Ocorre que a isenção é de pagamento, e não acarreta a extinção de direito. Questiona-se novamente: e os valores pagos antes da Portaria? A União não fará a restituição? Como foram atualizados e corrigidos os valores devolvidos?

Duas possibilidades legais foram aventadas pelos representantes dos anistiados em relação ao deferimento das pensões



militares, ambas calcadas no princípio de que o regime que prevalece para os anistiados militares é o estatuto militar: I – as pensões devem ser concedidas em conformidade com a Lei nº 3.765/60, que integra o regime jurídico dos militares; II – no caso de transferência da reparação econômica mensal aos dependentes do anistiado falecido, nos termos da Lei nº 10.559/2002, os valores pagos para o fundo de pensão devem ser devolvidos a seus contribuintes, cabendo ao Poder Executivo regulamentar a matéria, ouvidos os interessados.

Essas questões foram tratadas, nos termos ora expostos, em dois ofícios encaminhados pela CEANISTI à AGU, conforme item 8 deste relatório.

### **7.3 - Situação dos Cabos da FAB**

#### **7.3.1- Breve histórico**

Em 16 de julho de 2002, o Plenário da Comissão de Anistia reconheceu a Portaria nº 1.104GM3/64, do Ministro de Estado da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política (Súmula Administrativa nº 2002.07.0003).

A Portaria nº 1.104GM3/64 modificou os critérios para as prorrogações do serviço militar das praças da ativa da aeronáutica, limitando a carreira militar dos cabos da ativa ao máximo de oito anos de serviço.

Com base nesse entendimento a Comissão de Anistia passou a conferir os efeitos do ato de exceção até julho de 1971, declarando anistiados políticos militares da Força Aérea Brasileira – FAB, dentre os quais 495 Cabos incorporados após a edição da Portaria nº 1.104GM3/64.

Posteriormente, segundo novo entendimento jurídico que passou a prevalecer no Ministério da Justiça, foram consideradas como passíveis de declaração de anistia apenas as situações referentes aos Cabos que ingressaram na FAB antes da edição da Portaria nº 1.104GM3/64. Após haver solicitado ao Ministério da Defesa a devolução dos atos administrativos relativos aos requerimentos de 495 Cabos, o Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, instaurou processo de anulação das portarias correspondentes.

No final de 2008, o Tribunal de Contas da União, nos autos do processo TC-011.627/2006-4, decidiu revogar medida cautelar que

determinava a suspensão de pagamento de valores retroativos aos anistiados cujo fundamento para o reconhecimento dessa condição específica consistiu no licenciamento ex-officio do requerente, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria nº 1.104/64. No mesmo acórdão, decidiu o TCU “recomendar ao Ministério da Justiça que, caso opte por rever as concessões de anistia que tiveram por único fundamento a Portaria nº 1.104/1964-GM3, abstenha-se de efetuar os pagamentos de valores atrasados, por serem de difícil recuperação” (DOU de 09.12.2008).

### **7.3.2 - Sobre a Portaria nº 1.104GM3, de 1964 - Contexto histórico e motivação política**

É notório que a Portaria nº 1.104GM3/64 foi, durante todo o tempo em que esteve formalmente em vigor, um instrumento de perseguição política específica contra os Cabos incorporados entre 1965 e 1972, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Congresso Nacional, pelos Ministérios da Justiça e da Defesa e pela própria Comissão de Anistia, em decisões adotadas em 2001 e 2002.

Eis o histórico dos fatos que cercam a Portaria 1.104GM3/64, pelo qual se evidencia que tal regulamento buscava atingir não somente os Cabos que já estavam em serviço quando da sua edição, mas também os que ingressariam posteriormente:

1. Na madrugada do dia 11 para o dia 12 de setembro de 1963, cerca de 600 graduados (Sargentos, Cabos e Soldados) do Núcleo de Base de Brasília prenderam vários oficiais e se apoderaram de prédios públicos, inconformados com a decisão do STF que considerou inelegíveis as praças das FFAA.

2. Tendo em vista tais acontecimentos, o Ministro da Aeronáutica subscreveu a Exposição de Motivos S/5GM1, de 24 de setembro de 1963, solicitando ao Presidente da República autorização para antecipar o licenciamento de Cabos e Soldados da Aeronáutica.

3. O Ministro da Aeronáutica, por meio do AVISO S-20/GM1, de 24 de setembro de 1963, autorizou o Diretor-Geral do Pessoal da Aeronáutica a antecipar o

licenciamento dos Cabos e Soldados da ativa.

4. Em seguida, foi expedido o AVISO S-24/GMI, de 03 de outubro de 1963, autorizando o Comandante do Núcleo de Base de Brasília a antecipar a data do licenciamento dos Cabos e Soldados da ativa engajados em 1961.

5. O Ministro da Aeronáutica, tendo em vista o conteúdo do Processo M.Aer. nº OI-OI-852-63-RJ, de 08 de novembro de 1963, determinou a revisão das instruções que regulavam a permanência das praças da ativa, aprovadas pela Portaria nº 570GM3, de 1954, posteriormente revogada pela Portaria nº 1.104GM3/64.

6. Ocorre o golpe militar em 31 de março de 1964.

7. O Supremo Comando da Revolução edita o Ato Institucional nº 01 e passa a "editar normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória", vedando a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como de sua conveniência ou oportunidade.

8. O Grupo de Trabalho CGT, criado com o objetivo de rever as instruções que regulavam a permanência das praças da ativa aprovadas pela Portaria nº 570/54, envia o OFICIO RESERVADO nº 04, de setembro de 1964, ao Ministro da Aeronáutica, apresentando, em forma de Ação Recomendada, as minutas de Portaria e Instruções para a solução do denominado "problema dos Cabos".

9. O Ministro da Aeronáutica, tendo em vista o que fora apurado nas investigações sumárias de que trata o Decreto nº 53.897/64, resolve expulsar determinados Cabos e Taifeiros do Serviço Ativo, através da Portaria nº 1.103GM3, de 08 de outubro de 1964.

10. Já a Portaria 1.105-GM3/64, de 13 de outubro de 1964, substituiu o oficial encarregado de um Inquérito Policial Militar de interesse do Comando da Aeronáutica.

11. O Ministro da Aeronáutica, resolve também, revogar expressamente a Portaria nº 570/54, e, aprovar novas Instruções reguladoras das prorrogações do Serviço Militar das praças da ativa da Aeronáutica. Assim, a Portaria 1.104-GM3/64, de 12 de outubro de 1964, puniu cabos que de outra forma não poderiam ser expulsos. Todos, ao final, tornaram-se suspeitos de não professar a mesma ideologia do Alto Comando das Forças Armadas.

12. Foram editadas normas posteriores, de hierarquia superior à Portaria 1.104/64, nos anos de 1966, 1969 e 1971, que garantiam a todos os militares a estabilidade ao atingirem 10 anos de serviço, e que garantiam aos Cabos a permanência nas FFAA até a idade limite de 45 anos, mas, ainda assim, os Cabos continuaram a ser licenciados ao completarem 8 anos de serviço, ignorando-se o direito ao reengajamento.

13. Em 18 de novembro de 1982, o Ministro da Aeronáutica, com base no Capítulo XXI do Decreto nº 57.654, editado 18 anos antes, em 20 de janeiro de 1966, revoga a Portaria nº 1.104GM3/64 e autoriza a concessão de reengajamentos aos Cabos da ativa até atingirem a estabilidade, com a condição de "ser o requerente insuspeito de professar doutrinas ou adotar princípios nocivos à disciplina militar, à ordem pública e instituições sociais e políticas vigentes no País, ou de pertencer a quaisquer grupos que adotem tais doutrinas e princípios", conforme alínea "f", item 2, do Capítulo VI, da Portaria nº 1.371, de 18 de novembro de 1982.

Os fatos ora expostos deixam claro que todos os Cabos do Serviço Ativo da Aeronáutica incorporados entre 1965 e 1972 eram suspeitos de professar as doutrinas "nocivas" acima descritas, e por estas razões o Ministério da Aeronáutica limitou o tempo de serviço em oito anos, por meio da Portaria nº 1.104GM3/64. Na verdade, o denominado "problema dos Cabos" refletia a preocupação do Comando Militar em renovar o quadro desses graduados para garantir sua rotatividade e evitar maior proximidade entre estes

e possíveis comandados, que poderia resultar na difusão de idéias contrárias aos interesses do governo militar. Consequentemente, a dinâmica da mudança facilitaria a aplicação do rígido regime disciplinar e da subordinação, entendidas como necessárias em razão dos acontecimentos de 1962 e 1963.

A propósito da natureza e objetivos da Portaria nº 1.104GM//64, cabe ainda citar trecho do voto do Ministro Nelson Jobim, relator do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 329.656-6, extraído do acórdão recorrido:

"O conteúdo político da Portaria 1.104-GM3/64 é indubitável, pois editada num momento histórico em que se procurava punir os oficiais considerados subversivos, por suas concepções político-ideológicas, através de mascarados atos administrativos".

### **7.3.3 Incompatibilidade da Portaria nº 1.104GM3/64 com normas de hierarquia superior**

À época da edição da Portaria nº 1.104GM3/64, as regras sobre permanência e reengajamentos dos Cabos do Serviço Ativo da Aeronáutica eram estabelecidas pelos arts. 82, 86, 87, 88 e 89 da Lei nº 1.585/52 - Lei do Serviço Militar (já havia sido aprovada a nova lei do serviço militar, Lei nº 4.375/1964, mas sua vigência só se deu a partir de sua regulamentação pelo Decreto nº 57.654, de 1966). Os referidos dispositivos da Lei nº 1.585/52 eram regulamentados pela Portaria nº 570/54, que veio a ser expressamente revogada pela Portaria nº 1.104GM3/64.

A Portaria nº 1.104GM3/64 limitou o tempo do serviço militar dos Cabos a oito anos de efetivo serviço. Ao fazê-lo, contrariou a Lei nº 1.585/52, já que seus artigos 82, 86, 87, 88 e 89, então vigentes, não estabeleciam o referido limite. Vale aqui destacar, tendo em conta a hierarquia das leis, que é inválida a norma inferior que limita direito não restrito pela norma superior.

A Portaria nº 1.104GM3/64, além de desrespeitar a Lei do Serviço Militar - Lei nº 1.585/52, contrariou também os seguintes diplomas legais:

1. Decreto-Lei nº 9.698, de 02 de setembro de 1946 - Estatuto dos Militares (Revogado em 21.10.1969):

“Art. 4º É militar de carreira o componente das Forças Armadas com vitaliciedade assegurada ou presumida.

(...)

Art. 36 - A praça, com vitaliciedade presumida, só perde a graduação e o direito à transferência para a reserva remunerada, ou à reforma, quando expulsa do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica, de acordo com as prescrições da legislação respectiva. “

2. Lei nº 2.370, de 09 de dezembro de 1954, que dispunha sobre a inatividade dos militares – revogada em 29.06.1966

“Art. 38. O licenciamento ex-officio será aplicado:

a. por conclusão do tempo de serviço ou de estágio, assegurado, no primeiro caso, o direito a engajamento ou reengajamento, na forma da lei ou dos regulamentos;

b. por incapacidade física, quando não for o caso de reforma;

c. por haver a praça contraído matrimônio com infração do estabelecido no Decreto-Lei nº 9.698, de 2 de setembro de 1946.

Art. 39. O licenciamento ou baixa do serviço processar-se-á na forma do disposto no Decreto-Lei nº 9.698, de 02/09/46, lei e regulamento do Corpo de Oficiais da Reserva e nos regulamentos particulares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.”

3. Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 - Lei do Serviço Militar, que passou a autorizar a concessão de reengajamentos às praças do Serviço Ativo, uma ou mais vezes, não estabelecendo nenhum limite de tempo de serviço:

“Das Prorrogações do Serviço Militar

Art. 33 - Aos incorporados que concluírem o tempo de serviço a que estiverem obrigados poderá, desde que o requeiram, ser concedida prorrogação desse tempo, uma ou mais vezes, como engajados ou reengajados, segundo as conveniências da Força Armada interessada.

Parágrafo Único. Os prazos e condições de engajamento ou reengajamento serão fixados em Regulamentos, baixados pelos Ministérios da Guerra, da

Marinha e da Aeronáutica. “

4. Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971 - Estatuto dos Militares, que estabeleceu a ESTABILIDADE como direito das praças das FFAA: revogada em 09.12.1980

“Art .54. São direitos dos militares:

.....

IV - nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação específicas:

a) a estabilidade, quando praça com 10 (dez) ou mais anos de tempo de efetivo serviço; “

5. Lei nº 2.370/54, Lei nº 4.902/65 e Lei nº 5.774/71, que estabeleciam idade limite de permanência dos cabos no Serviço Ativo da Aeronáutica (44 anos, no primeiro caso, e 45 anos nos demais).

Em suma, à luz do princípio de Direito segundo o qual a lei não contém palavras inúteis, é que, se a legislação previa expressamente a reserva para o Cabo que atingisse 45 anos, há que se considerar ilegal o regulamento (no caso, a Portaria nº 1.104GM3/64) que o levava a licenciar-se ao atingir 26 anos (18 anos, quando do ingresso, somados aos 8 anos de serviço).

Como já dito, antes da Portaria nº 1.104GM3/64, as Instruções sobre a permanência dos Cabos no Serviço Ativo constavam da Portaria nº 570/54, que regulava os arts. 82, 86,87, 88 e 89 da Lei do Serviço Militar (Decreto-lei nº 9500/46, posteriormente revogado pela Lei nº 1.585/52). A Portaria nº 1.104GM3/64 não só estava em desacordo com tal legislação, como também com a que a sucedeu - nova Lei do Serviço Militar, Lei nº 4.375/64 e seu regulamento. Sobre a matéria, o referido regulamento (Decreto nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966) estabelecia que:

“Art. 1º Este Regulamento estabelece normas e processos para a aplicação da Lei do Serviço Militar, nele designada pela abreviatura LSM (Lei nº 4.375), de 17 de agosto de 1964, retificada pela Lei nº 4.754, de 18 de agosto de 1965.

Parágrafo Único - Caberá a cada Força Armada introduzir as modificações que se fizerem necessárias nos Regulamentos dos órgãos de direção e execução do Serviço Militar, de sua responsabilidade, bem como baixar instruções ou diretrizes com base na LSM e neste regulamento, tendo em vista estabelecer os pormenores de execução que lhe forem peculiares.

(. . .)

## CAPÍTULO XXI

### Das Prorrogações do Serviço Militar

Art. 128. Aos incorporados que concluírem o tempo de serviço a que estiverem obrigados poderá, desde que o requeiram, ser concedida prorrogação desse tempo, uma ou mais vezes, como engajados ou reengajados, segundo as conveniências da Força Armada interessada.

Art. 129. O engajamento e os reengajamentos poderão ser concedidos, pela autoridade competente, às praças de qualquer grau da hierarquia militar que o requererem, dentro das exigências estabelecidas neste Regulamento e dos prazos e condições fixados pelos Ministérios da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica.

Art. 130. Para a concessão do engajamento e reengajamento devem ser realizadas as exigências seguintes:

- 1) incluírem-se os mesmos nas percentagens fixadas, periodicamente, pelos Ministros Militares;
- 2) haver conveniência para o Ministério interessado;
- 3) satisfazerem os requerentes as seguintes condições:
  - a) boa formação moral;
  - b) robustez física;
  - c) comprovada capacidade de trabalho;
  - d) boa conduta civil e militar;
  - e) estabelecidas pelo Ministério competente para a respectiva qualificação, ou especialidade, ou classificação, bem como, quando for o caso, graduação.

Art. 131. Para a concessão do reengajamento que permita à praça completar 10 (dez) anos de serviço deverão ser satisfeitos requisitos constantes da legislação competente, tendo em vista o interesse de cada Força Armada, em particular no que se refere ao acesso.

( .... )



Art. 256 - Os casos de permanência de praças no serviço ativo, existentes na data da publicação deste Regulamento e que contrariem as suas prescrições, serão solucionados, em caráter de exceção, pelos Ministros Militares, no sentido de ser mantida a permanência, desde que seja esta julgada justa e de interesse da Força Armada respectiva."

Ressalte-se que não se poderia considerar incluído o estabelecimento do limite de oito anos na faculdade conferida aos Ministros, pelas sucessivas leis do serviço militar, para que fixassem os prazos e condições de engajamento e reengajamento. Prazo é o tempo necessário, do ponto de vista da Administração, para que o Cabo pudesse requerer engajamento ou reengajamento; condições eram as estabelecidas nas alíneas "a", "b", "c" e "d" do § 3º do art. 86 da Lei nº 1.585/52.

Ao se considerar tanto o princípio da hierarquia das leis quanto a máxima de que não há palavras inúteis na lei e, ainda, que o Decreto nº 57.654/66 previu a estabilidade para o Cabo que atingisse 10 anos de serviço, não se poderia reputar como válida, por ser flagrantemente ilegal, a Portaria que obrigou os Cabos a licenciarem-se ao atingirem 8 anos de serviço. Por outro lado, mesmo que, erroneamente, fosse tido como válida em face da antiga lei do serviço militar, não há como não considerá-la revogada em razão da superveniência dos direitos estabelecidos pela Lei nº 4.375/64 e por seu regulamento.

#### **7.3.4 - Entendimento histórico da Comissão de Anistia sobre os efeitos da Portaria nº 1.104GM3/64 sobre os Cabos da FAB**

Em 2002, diante dos reiterados julgados que reconheceram o direito de anistia aos atingidos pela Portaria 1.104GM3/64, o Plenário da Comissão de Anistia resolveu editar a Súmula Administrativa nº 2002.03.0007 - CA, declarando a referida portaria como ato de exceção de motivação exclusivamente política. Eis o teor da Súmula:

"A Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, expedida pelo senhor Ministro de Estado da Aeronáutica, é ato de exceção, de natureza exclusivamente política".

Os Cabos da FAB foram declarados anistiados políticos em 2001 e 2002, época em que o entendimento do Plenário da Comissão de

Anistia era de que "Os Cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria nº 1.104, de outubro de 1964, até a data da edição do Decreto nº 68.951, de 19 de julho de 1971, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002, não sendo possível ultrapassar aquela data limite", conforme votos dos Conselheiros da Terceira Câmara da Comissão de Anistia, abaixo indicados, dentre outros:

1. VOTO DA CONSELHEIRA RONILDA NOBLAT no requerimento de anistia nº 2002.01.06855:

CABOS. FAB. PORTARIA Nº 1.104, DE 1964. ATO DE EXCEÇÃO. BENEFÍCIO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 65, DE 2002. LIMITES. NORMAS E REGULAMENTOS DE HIERARQUIA SUPERIOR VIGENTES À ÉPOCA. DIREITO À ESTABILIDADE E APROVEITAMENTO NO QUADRO DE SARGENTOS.

I. A Portaria nº 1.104, de 1964, por ser ato de exceção, já reconhecido pelo Plenário da Comissão de Anistia, e dispor de forma contrária às normas e regulamentos de hierarquia legal superior, que reconheceu o direito à estabilidade e o aproveitamento dos cabos no Quadro de Sargentos da Aeronáutica, em 19 de julho de 1971, amplia a aplicação da Medida Provisória nº 65, de 2002, até aquela data como limite temporal.

II. Os Cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria nº 1.104, de outubro de 1964, até a data da edição do Decreto nº 68.951, de 19 de julho de 1971, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002, não sendo possível ultrapassar aquela data limite.

III. Considerando os prazos de permanência nas Graduações respectivas, referidos cabos alcançariam as promoções até a graduação de Suboficial e com os proventos de Segundo Tenente, com as vantagens inerentes ao referido posto.

IV. Pelo deferimento do requerimento de anistia.

2. VOTO DA CONSELHEIRA JULIANA NEUENSCHWANDER MAGALHÃES no requerimento de anistia nº 2001.01.01474:

CABOS. FAB. PORTARIA Nº 1.104, DE 1964. ATO DE EXCEÇÃO. BENEFÍCIO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 65, DE 2002. DIREITO À ESTABILIDADE E

## APROVEITAMENTO NO QUADRO DE SARGENTOS.

I. Os cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria nº 1.104, de outubro de 1964, até a data da edição do Decreto nº 68951, de 19 de julho de 1971, Fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002, conforme decisão sumulada pelo Plenário da Comissão de Anistia. Aqueles incorporados após julho de 1971, com a revogação da referida Portaria, terão que comprovar a motivação Exclusivamente política de seu desligamento.

II. Considerando os prazos de permanência nas graduações respectivas, referidos Cabos alcançariam as promoções até a graduação de Suboficial e com os proventos de Segundo Tenente, com as vantagens inerentes ao referido posto.

III. Pelo deferimento do requerimento de anistia.

No mesmo sentido o voto do representante do Ministério da Defesa, Conselheiro Vanderlei Teixeira de Oliveira, no requerimento de anistia nº 2001.01.04585:

I. A Portaria nº 1.104, de 1964, por ser ato de exceção, já reconhecido pelo Plenário da Comissão de Anistia, e dispor de forma contrária às normas e regulamentos de hierarquia legal superior, que reconheceu o direito à estabilidade e o aproveitamento dos cabos no Quadro de Sargentos da Aeronáutica, em 19 de julho de 1971, amplia a aplicação da Medida Provisória nº 65, de 2002.

II. Os cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964, até a data de 22 de novembro de 1982, data da publicação da Portaria nº 1.371/GM3, de 18 de novembro de 1982, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002.

III. Considerando os prazos de permanência nas graduações respectivas, referidos cabos alcançariam as promoções até a graduação de Suboficial e com os proventos de Segundo Tenente, com as vantagens inerentes ao referido posto.

IV. Pelo deferimento do requerimento de anistia.

No último voto citado, considerou-se que as praças incorporadas até 22 de novembro de 1982, data da revogação expressa da

Portaria nº 1.104, de 1964, pela Portaria nº 1.371, de 18 de novembro de 1982, fazem jus aos benefícios da MP nº 65/02, posteriormente convertida na Lei nº 10.559, de 2002.

Fora de dúvida, portanto, que à época em que os 495 Cabos da FAB foram declarados anistiados políticos, no decorrer dos anos 2001 e 2002, o entendimento firmado no Congresso Nacional, no Ministério da Defesa, no Ministério da Justiça e na Comissão de Anistia era o seguinte: "os Cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria nº 1.104, de outubro de 1964 e que tenham sido incorporados até 19 de julho de 1971, faziam jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002, não sendo possível ultrapassar aquela data limite".

Esse entendimento foi lastreado em informações prestadas pelas partes, bem como em intenso estudo do arcabouço jurídico da época, dos ofícios reservados do Alto Comando da Revolução, de provas testemunhais e de todo o processo de elaboração da Lei nº 10.559/2002

#### **7.3.5 - Sobre a edição da Portaria nº 594, de 2004, do Ministro da Justiça**

A Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, do Ministro da Justiça, determinou a instauração, ex-officio, de processos de anulação das portarias em que foi reconhecida a condição de anistiados políticos e concedidas as consequentes reparações econômicas, em favor de 495 cabos da Aeronáutica, sob o fundamento de que, à época da edição da Portaria nº 1.104/64, do Ministério da Aeronáutica, os interessados não ostentavam status de Cabo. Assim, diversamente do que se dera com os Cabos então em serviço, a Portaria nº 1.104/64 não os teria atingido como ato de exceção de natureza política, mas, sim, como mero regulamento administrativo das prorrogações do Serviço Militar, do qual tinham prévio conhecimento.

O preâmbulo da Portaria nº 594, de 2004, apresenta como fundamentos jurídicos os seguintes dispositivos legais:

- art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com o seguinte teor:

“Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.”

- art. 17 da Lei nº 10.559, de 2002, que regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o seguinte teor:

“Art. 17. Comprovando-se a falsidade dos motivos que ensejaram a declaração da condição de anistiado político ou os benefícios e direitos assegurados por esta Lei será o ato respectivo tornado nulo pelo Ministro de Estado da Justiça, em procedimento em que se assegurará a plenitude do direito de defesa, ficando ao favorecido o encargo de ressarcir a Fazenda Nacional pelas verbas que houver recebido indevidamente, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo e penal.”

Com base nessa legislação, foram anuladas as anistias validamente concedidas, sob o argumento de “erro de fato”, construído sob a seguinte lógica: I - à época da edição da Portaria nº 1.104GM3/64 os interessados não ostentavam status de Cabo; II – assim, a Portaria nº 1.104GM3/64 não os atingiu como ato de exceção de natureza política, mas, sim, como mero regulamento administrativo das prorrogações do Serviço Militar; III - os ex-Cabos que ingressaram posteriormente tinham prévio conhecimento da referida Portaria nº 1.104GM3/64.

Essa interpretação restritiva desconsidera o ambiente histórico no qual foi editada a Portaria nº 1.104/64, ignorando o Ofício Reservado nº 04, bem como o ordenamento jurídico no qual se inseria a referida Portaria, cujos efeitos não poderiam prevalecer em face da superveniência de normas hierarquicamente superiores (nos anos de 1966, 1969 e 1971) que não autorizavam os limites impostos pela referida Portaria. Afirmar que a Portaria nº 1.104GM3/64 não atingiu os cabos incorporados após a sua edição como ato de exceção ignora a possibilidade oferecida em legislações posteriores de o Cabo, à época, alcançar a estabilidade, tendo cumprido 10 (dez) anos de serviço, previsto na Lei do Serviço Militar e pelo seu Regulamento. Ademais, o fato de os Cabos atingidos pela Portaria nº 1.104GM3/64 terem ou não prévio conhecimento de seu teor não atenua os desmandos dos responsáveis pela sua aplicação (superiores dos Cabos, artífices da solução do “problema dos Cabos” da FAB), ao obstarem, desrespeitando a Lei do Serviço Militar e seu Regulamento, a prorrogação do tempo de serviço dos ex-Cabos, que lhes garantiriam o acesso à estabilidade prevista na Lei.

A prevalecer tal argumento, haveria, no mesmo sentido, que se determinar o cancelamento de inúmeras anistias concedidas a civis e militares que ingressaram na vida pública somente após a edição dos famigerados Atos Institucionais. Ora, é público e notório que muitos desses anistiados foram prejudicados pelo AI-5 no decorrer dos anos 70, ainda que tenham ingressado na vida pública após a data de sua edição, em 13 de dezembro de 1968.

### **7.3.6 - Da impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação restritiva da norma administrativa**

A lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal estabelece que:

“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.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

.....

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**”

Lembre-se, também, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"A mudança de interpretação da norma ou da orientação administrativa não autoriza a anulação dos atos anteriores praticados, pois tal circunstância não caracteriza ilegalidade, mas simples alteração do critério da administração, incapaz de invalidar situações jurídicas regularmente constituídas" (Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002, p. 198).

Além da equivocada interpretação da Portaria nº 1.104/64, mencionada no tópico anterior, há que se considerar o impedimento de aplicação retroativa de nova interpretação restritiva da norma administrativa.

Os órgãos jurídicos da União têm alegado que, na edição da Portaria nº 594/2004, não houve mudança de interpretação, mas sim o reconhecimento de uma violação legal, que teria resultado no citado “erro de fato”.

Não se questiona a prerrogativa da Administração de rever seus atos, reconhecida na Súmula 473 do STF: “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. O questionamento que se impõe é sobre a existência ou não de qualquer vício na concessão da anistia na hipótese sob comento, bem como sobre a impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação desfavorável aos anistiados.

Ora, não importa o nome que se dê aos fenômenos, mas sim a sua verdadeira natureza. Não houve nenhum “erro de fato” com relação à situação dos Cabos que ingressaram após a edição da Portaria nº 1.104GM3/64. Não ocorreu, em nenhum momento, qualquer equívoco ou obscuridade sobre o momento de ingresso dos Cabos na Aeronáutica e sua submissão às normas da Portaria nº 1.104GM3/64. Os fatos estão absolutamente claros no procedimento administrativo anterior: os anistiados ingressaram já na vigência da Portaria 1.104/64 e foram considerados perseguidos, no entendimento do antigo Ministro da Justiça. Não há, reitere-se, nenhum erro de fato.

O que realmente mudou foi a interpretação da Administração quanto à natureza da Portaria nº 1.104/64, se ato administrativo ou de exceção, dependendo do momento de ingresso do militar na Aeronáutica. Este é um dos pontos levantados pela Ordem dos Advogados do Brasil na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 158, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal:

“Ocorre que, após terem obtido regularmente a declaração de anistiados, esses cabos - que haviam sido admitidos na Aeronáutica após a edição da mencionada portaria - foram surpreendidos pela edição de ato do então Ministro da Justiça, que determinou a anulação de todas as declarações com esse teor (cópia anexa), provocada por uma alteração na interpretação por parte

da Administração Federal, a qual passou a entender que fariam jus à condição de anistiados apenas os militares admitidos anteriormente à edição da referida Portaria da Aeronáutica, enquadrada como ato de exceção.

Tais situações configuram lesões a preceitos fundamentais da Constituição.”

Diante disso, resta claro que o "problema dos Cabos" da FAB pode ser equacionado simplesmente com a obediência aos termos da Lei nº 9.784/99 e da Súmula 473 do STF, das quais decorre o impedimento de revisão das anistias concedidas aos 495 Cabos da FAB pelo Governo anterior, em decorrência de aplicação de nova interpretação às normas.

Ressalte-se que o ministro Márcio Thomaz Bastos tomou sem efeito, administrativamente, a Portaria de anulação nº 517, de 06 de abril de 2006, publicada no DOU de 07 de abril de 2006, referente a Cabo (processo de anistia nº 2001.01.04704), que se encontrava na mesma situação dos demais listados no anexo da Portaria nº 594, de 2004, restabelecendo a sua Portaria de Anistia nº 2860, de 31 de dezembro de 2002 e reenviando Aviso ao Ministério da Defesa para cumprimento.

Esse tratamento deve ser estendido aos demais 495 Cabos relacionados no anexo da Portaria nº 594-MJ, de 2004, em respeito ao princípio da isonomia, o qual não admite desigualdade entre os iguais.

### **7.3.7 - Sobre a decadência do direito de anulação das anistias com base na Portaria nº 594/2004**

O art. 54 da lei que regula o processo administrativo (Lei nº 9.784, de 1999) estabelece prazo decadencial de 5 anos para anulação de atos administrativos:

“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

.....”

As portarias de anistia a que se refere a Portaria nº 594/2004 foram editadas em 2001 e 2002. Por sua vez, a Portaria nº 594, de 2004, não determinou a anulação daquelas portarias, mas sim a instauração,



ex officio, de processos de anulação daquelas portarias. Significa dizer, para que as anistias chegassem a ser anuladas, por meio da análise individualizada dos casos e mediante portarias específicas, deveriam passar pelo devido processo legal, observados as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Apenas em 04 dezembro de 2008, ou seja, passados mais de seis anos do reconhecimento das anistias, a Comissão de Anistia aprovou procedimentos para a anulação, com base nos quais as portarias de anulação foram assinadas pelo Ministro da Justiça e publicadas no Diário Oficial da União de 22 de dezembro de 2008.

Assim, transcorrido o prazo decadencial a que se refere a Lei nº 9.784/99, que, como se sabe, não se interrompe nem se suspende, é certo que as portarias de anulação já não poderiam mais ter sido editadas em 2008.

### **7.3.8 - Dos direitos assegurados pela Lei nº 10.559/2002**

A rigor, o esforço para se demonstrar o direito a que fazem jus os Cabos da FAB não precisaria ser realizado se a lei de anistia – Lei nº 10.559, de 2002, simplesmente fosse aplicada segundo os princípios e objetivos presentes em sua gênese.

O primeiro diploma legal destinado a regulamentar o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi a Medida Provisória nº 2.151, posteriormente reeditada sob os números 2.151-1, 2.152-2 e 2.151-3, esta última revogada pela Medida Provisória nº 65, de 2002, finalmente convertida na Lei nº 10.559, de 2002.

Quando da apreciação da MP 2.151 e suas reedições, foram oferecidas diversas emendas por parlamentares, visando precisamente deixar expresso o direito de anistia para os Cabos da FAB atingidos pela Portaria nº 1.104GM3/64, entre as quais podem ser destacadas:

Emenda nº 09 - Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALG

Acrescente-se ao final do inciso VI, do artigo 2º da Medida Provisória 2.151, após “dirigentes e representantes sindicais”; a expressão: “e militares caso

tenham implementado todas as condições, estabelecidas nas portarias de admissões, para outro reengajamento até a aquisição da estabilidade”.

#### Justificativa

Os militares que ingressaram na Aeronáutica na vigência da Portaria nº 1.104/GM3, foram excluídos “por conclusão de tempo de serviço”. Dita portaria teve sua expedição precedida de uma exposição de motivos baseada no ofício reservado nº 04 que apontava o problema dos cabos que se reuniam em Associações lideradas por políticos subversivos tramando a busca do poder, devendo os mesmos serem excluídos dos quadros da FAB, principalmente aqueles que deviam ser observados conforme solução encontrada no Boletim nº 21 do Ministério da Aeronáutica.”

Emenda nº 10 - Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALG

Acrescente-se ao início do inciso XI, do art. 2º da Medida Provisória nº 2.151, a seguinte expressão: “licenciados”.

#### Justificativa

A maioria das praças da Marinha e Aeronáutica foram licenciados com base nos atos 424, 425, 0365, etc (na Marinha) e Portaria nº 1.104/GM3 (na Aeronáutica) com fundamento em Legislação Comum (LRSM), quando na realidade ditos atos e portaria estavam eivados de vícios nulos por contrariar o princípio constitucional da equidade e isonomia, podendo as Forças Armadas excluir qualquer praça, sem fundamentação plausível; bastava ser considerado “Subversivo”; em desrespeito ao Princípio do Devido Processo Legal.”

Emenda nº 99 - Senador ANTERO PAES DE BARROS

Dá-se nova redação ao inciso XI do art. 2º da medida provisória.

“Art. 2º .....

XI – desligados. excluídos, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas em decorrência de qualquer ato oficial reservado oriundo dos Ministérios Militares, ainda que com fundamento na legislação comum.

#### Justificativa

Os praças que incorporaram na Força Aérea Brasileira – FAB, na vigência das Portarias nº 570/54 e

1.104/64, foram excluídos e desligados com base no estudo ou proposta encaminhada pelo Ofício Reservado nº 04, de setembro de 1964, no prazo previsto do art. 7º, do Ato Institucional de abril de 1964; atendendo a profilaxia política apontada nesse estudo de proposta.

(...).”

Emenda nº 100 - Deputado FERNANDO CORUJA

Inclua-se o inciso XV ao art. 2º da MP

“Art. 2º .....

XV – Desligados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas ou atingidos em decorrência de quaisquer atos oficiais reservados, dos Ministérios Militares, em sua atividade profissional remunerada, ainda que com fundamento na legislação comum.

Justificativa

Os militares que incorporaram na FAB – Força Aérea Brasileira, na vigência da Portaria nº 570/54 e Portaria nº 1.104/64, foram excluídos com base na exposição de motivos encaminhada pelo Ofício Reservado nº 4, de setembro de 1964, para atender a “**limpação post revolucionária**” apontada pela exposição como providência drástica.

(...) “

Assim, do acolhimento dessas emendas resultou o texto atual do art. 2º, XI, da Lei nº 10.559/2002, cuja correta e justa aplicação leva ao reconhecimento do direito de anistia pleiteado pelos Cabos da FAB, licenciados durante a vigência da Portaria nº 1.104GM3/64.

Não obstante, é relevante consignar que entre as ações destinadas a fazer prevalecer o objetivo original da lei, deve ser citado o Projeto de Lei nº 7.216, de 2010, do Deputado Maurício Rands, que pretende acrescentar ao art. 2º da Lei nº 10.559/2002 o seguinte inciso: “XVIII – licenciados do serviço ativo da Aeronáutica, em qualquer tempo, com base na Portaria nº 1.104, de 12 de outubro de 1964”. O projeto foi aprovado nesta data pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, com o parecer favorável do Deputado Cláudio Cajado, relator da matéria, e segue agora para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

### **7.3.9. Anistia dos Cabos com ingresso anterior à edição da Portaria 1.104GM3/64: interferência indevida do Ministério da Defesa**

O Ministério da Defesa tem solicitado revisões para anistias já concedidas para Cabos da FAB discordando do mérito das decisões do Ministro da Justiça em seu entendimento de que a Portaria 1.104-GM-3 de 12 de outubro de 1964, por si, é um ato de exceção de motivação exclusivamente política ensejadora dos direitos previstos na Lei nº 10.559/02 e que, por assim entender, concedeu anistias entre os anos de 2002 e 2005 à ex-cabos da FAB incorporados antes de 12/10/1964 e licenciados, por conclusão de tempo de serviço, sob a égide da referida Portaria.

É oportuno lembrar que as referidas anistias foram concedidas com o aval do representante do Ministério da Defesa na Comissão de Anistia. Esse representante participou das discussões e deliberações sobre a matéria, inclusive relatando vários requerimentos naquele período sobre o tema e opinou favoravelmente pela concessão das mesmas.

Os pedidos reiterados do Ministério da Defesa para a revisão das anistias aos Cabos da FAB têm criado dificuldades para o exercício desses direitos, determinados por decisão do Ministro da Justiça, no uso de suas competências. Ao Ministério da Defesa caberia apenas implementar os pagamentos correspondentes, na forma da lei. As anistias exaurem-se no ato do Ministro de Estado da Justiça, não cabendo à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa o exame de legalidade de atos do Ministro da Justiça.

A Comissão de Anistia encaminhou os pedidos de revisão para análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça. Por sua vez, a CONJUR/MJ, por meio da Nota nº 158/2010/CEP/CGLEG de 20/08/2010, manifestou-se acerca do tema, entendendo que a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa não detém competência para questionar atos do Ministro da Justiça e encaminhou os autos para a Advocacia-Geral da União.

Aguarda-se a decisão da AGU sobre o mérito da questão.

## 7.4. Situação dos trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro<sup>1</sup>

### 7.4.1 – Resumo dos fatos

Os trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, demitidos no período compreendido entre dezembro de 1985 e dezembro de 1986, requereram o direito à anistia, sob o fundamento de que a greve que motivou sua demissão constituiu fato de motivação exclusivamente política. Pretendiam, então, esses trabalhadores a organização de um sindicato de classe para a defesa de seus direitos, desrespeitados reiteradamente pela Direção do Arsenal de Marinha.

O direito pleiteado, no entanto, não vinha sendo reconhecido, entendendo a Comissão de Anistia que os processos correspondentes enquadram-se na parte final do inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/2002, segundo o qual:

“Art. 2º São declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram:

.....

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

.....”

Todavia, os interessados demonstraram, por meio de documentação e depoimentos, que: i – eram servidores civis, atuando em entidade vinculada à Marinha; ii - as demissões ocorridas durante e após o movimento grevista foram motivadas por razões políticas. A paralisação de

<sup>1</sup> As decisões da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça sobre os trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro foram revistas em maio de 2010, conforme exposto no item 9.3 deste relatório.

atividades então promovida pelos empregados visava a instituição de um sindicato que pudesse defendê-los das arbitrariedades e perseguições de que eram vítimas. As demissões decorrentes desse episódio, rotuladas como “por justa causa”, nada mais foram que punições operadas pelo regime militar, ficando, portanto, caracterizada sua motivação política.

#### **7.4.2 - Da natureza jurídica do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro**

O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro é uma empresa pública, criada pelo Decreto-Lei nº 654, de 1º de setembro de 1938, regulamentado pelo Decreto nº 58.678, de 21 de junho de 1966. Os arts. 1º e 17 do referido decreto dispõem sobre suas finalidades e quadro de pessoal:

“Art. 1º O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), criado pelo Decreto-Lei nº 654, de 1º de setembro de 1938, tem por finalidade principal construir e reparar navios e embarcações da Marinha do Brasil (MB).

§ 1º Cabe ao AMRJ executar outros serviços para navios e embarcações, bem como para outros órgãos da MB ou clientes extra-marinha, desde que disponha dos necessários recursos e que os serviços acima referidos não sejam da atribuição do pessoal de bordo ou da competência de outros órgãos da Administração Naval.

§ 2º Cabe ao AMRJ executar, também, serviços necessários à manutenção e ao melhoramento dos seus recursos de pessoal e material.

Art. 2º O AMRJ cooperará com os demais órgãos e serviços navais e manterá intercâmbio cultural, técnico e industrial com as entidades públicas e privadas afins.

.....  
Art.17. O AMRJ dispõe do seguinte pessoal:  
.....

VIII - servidores civis, pessoal temporário e pessoal sujeito ao regime de emprego previsto na Consolidação das Leis do Trabalho.”

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, na 132ª Sessão de Julgamento, de 4 de setembro de 2008, valeu-se de premissa equivocada, afirmando ser o Arsenal de Marinha um órgão da administração direta, vinculado ao Comando Militar da Marinha, estando dessa forma

enquadrado na exceção prevista no § 5º do artigo 8º do ADCT e na parte final do inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/2002.

A administração direta, no âmbito do Poder Executivo, compreende a Presidência da República e os Ministérios. O Comando da Marinha integra o Ministério da Defesa, que faz parte da administração direta. A ele se vincula o Arsenal de Marinha, que, como já dito, tem a natureza de empresa pública.

Portanto, o Arsenal de Marinha não é um órgão integrante do Comando da Marinha, mas sim uma entidade que a ele se vincula. Por isso não pode ser enquadrado nas expressões “exceto nos Comandos militares” ou “exceto nos Ministérios militares” contidas na Lei nº 10.559/2002 e no ADCT.

Na 132ª sessão de julgamento da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, quando foram apreciados os requerimentos dos trabalhadores civis do Arsenal de Marinha, os conselheiros: Narciso Fernandes Barbosa e Prudente José Silveira Mello fizeram constar em seus votos o seguinte:

“é importante destacar que o AMRJ presta serviços de reparos para empresas (não só em navios como também em plataformas) e embarcações privadas, inclusive de outros países. Ainda: o AMRJ até mesmo comercializa embarcações, em resumo, através do AMRJ a União explora atividade econômica, tanto que criou - na verdade foi obrigada a criar - uma empresa pública federal para exercer tais atos de empresa, nos termos do art. 173, *caput*, da Constituição da República.”

No próprio Decreto-Lei nº 58.678, de 1966, que aprovou a criação do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, está prevista a possibilidade de prestação de serviços para outras empresas (clientes extra-marinha) em seu art. 1º, § 1º. Lembre-se que o Estado, para poder explorar atividades econômicas nas hipóteses constitucionalmente admitidas, cria uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública, que foi exatamente o que ocorreu com a instituição do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

#### **7.4.3. Do não-enquadramento dos empregados civis do AMRJ na exceção do art. 8º, § 5º, do ADCT**

A leitura atenta do § 5º do art. 8º do ADCT, associada ao exame das discussões que se travaram na Assembléia Constituinte sobre o

tema, leva à conclusão de que a anistia concedida por aquele dispositivo refere-se a punições e demissões determinadas por questões exclusivamente trabalhistas, que atingiram os servidores públicos civis e os empregados das fundações, empresas públicas e empresas mistas.

Quando a matéria estava em votação no Plenário do Congresso Nacional, foi dada a palavra ao constituinte Luiz Soyer, que informou a existência de um acordo entre os constituintes presentes no sentido de que "os servidores públicos militares estavam excluídos da anistia prevista no § 5º do artigo 8º do ADCT", o que imediatamente foi confirmado pelo Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, o Sr. Ulysses Guimarães. Ou seja, a exceção pretendida pelo legislador constituinte dizia – e diz - respeito exclusivamente aos servidores dos Ministérios (hoje Comandos) Militares.

Interpretação distinta levaria a uma situação de injustiça e desrespeito ao princípio constitucional da isonomia, já que, de outro modo, a anistia estaria sendo garantida a todos que foram atingidos por atos de exceção, menos para os trabalhadores do Arsenal de Marinha. A propósito do princípio da isonomia, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Há que se investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, a vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles” (Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade, 3ª ed. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 21).

Significa dizer que ao intérprete não é dado adotar entendimento que acabe por criar privilégio odioso a pessoas que se encontram na mesma situação.

No caso do Arsenal de Marinha, que tem sua origem no Decreto-Lei nº 654/1938 e segundo o regulamento previsto no Decreto nº 58.678/1966, art. 17, VIII, observa-se que existiam pelo menos três regimes de trabalhadores civis à época dos fatos: o primeiro amparava os trabalhadores civis do Quadro Permanente, comumente chamados pelos demais operários do



estaleiro de servidores do QP (Quadro Permanente), por serem regulados pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei nº 1.711, de 28/12/1952). Na visão dos militares que serviam no Arsenal de Marinha, esses servidores do Quadro Permanente (Q.P.) eram considerados como assemelhados civis da Marinha do Brasil, visto que, tal qual os militares lotados nos Ministérios Militares, esses assemelhados civis executavam as mesmas funções daqueles, ou seja, exerciam atividades burocráticas tanto no estaleiro como nos demais órgãos da Marinha; eram lotados nos escritórios, nos gabinetes militares ou nas diversas repartições militares da Força, muito embora tais atividades não fossem propriamente da natureza militar. Ademais, seus uniformes de serviço no interior do estaleiro eram totalmente diferentes dos uniformes dos trabalhadores celetistas, o que os diferenciava da grande massa de empregados, no dia-a-dia do Arsenal de Marinha, conferindo-lhes certo “status”. Portanto, é a esses assemelhados civis do quadro permanente do Ministério da Marinha que a exceção constitucional prevista no § 5º, do artigo 8º, do ADCT, atinge diretamente, e não aos trabalhadores civis celetistas que estavam apenas na condição de empregados do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

O segundo regime de trabalho relacionava-se aos empregados civis de contrato temporário para serviços eventuais; e o terceiro compunha-se de trabalhadores civis celetistas (qualificados como técnicos de mecânica, de eletricidade e eletrônica, de estruturas navais, mestres e contramestres de obras estruturais, caldeireiros de ferro e de cobre, funileiros, ferramenteiros, soldadores, maçariqueiros, serralheiros, riscadores, desenhistas, projetistas, mecânicos de máquinas, eletricitas, chapeadores, marceneiros, pintores e pedreiros, entre outros), os quais formavam o quadro civil celetista daquele estaleiro.

Sem esse último grupo de trabalhadores, o dos trabalhadores civis celetistas, a produção do Arsenal de Marinha simplesmente não existiria, dada sua superioridade numérica em relação aos demais. Esse grupo compõe praticamente os dois Blocos de Requerimentos de Anistiandos do Arsenal de Marinha existentes na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Inequivocamente, a situação desses empregados celetistas atinge diretamente a literalidade do dispositivo supracitado, não havendo dúvidas de que se inserem na referida hipótese, ou seja: a) estavam na condição de empregados do Arsenal de Marinha, como exige a referida norma, seja qual for

o nível de governo – no caso, Governo Federal; b) foram demitidos em virtude de haverem aderido à greve deflagrada pelo movimento paredista do AMRJ, isto é, demitidos por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão de trabalhadores; c) esses empregados celetistas nunca foram servidores estatutários do Quadro Permanente da Marinha do Brasil ou assemelhados, mas eram, sim, trabalhadores celetistas na condição de empregados públicos, estando assim enquadrados na hipótese supramencionada para a concessão de anistia política, não sendo com certeza os destinatários da exceção contida no art. 8º, § 5º, do ADCT, bem como no inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/2002.

Cumpra aqui rememorar outra conjuntura, isto é, a época do movimento grevista, período compreendido entre 03 a 19 de dezembro de 1985, quando já vigorava a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que permitiu a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, de 16 de junho de 1988 e, da qual resultou a criação de nossa atual Carta Magna. Verifica-se que a E.C. nº 26 não perdeu sua eficácia e, portanto, o disposto em seu art. 4º informa que: “fazem jus a anistia os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceções institucionais e complementares”. Mais uma vez temos aqui a confirmação de que os empregados civis do Arsenal de Marinha estão perdoados pela Anistia Política prevista na Lei nº 10.559, de 2002.

#### **7.4.4- Do caráter exclusivamente político da greve**

Por fim, resta evidente o caráter exclusivamente político do movimento grevista dos trabalhadores civis do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, fato esse reconhecido expressamente pelos membros da Comissão de Anistia e, ainda, em inúmeras publicações de jornais e revistas da época e na farta documentação apresentada pelos interessados.

Todos esses argumentos foram reunidos na Indicação nº 6.446/2010, encaminhada ao Ministério da Justiça, conforme item 8.3 deste relatório.

#### **7.5 - Cálculo de valores retroativos e anulação de termos de adesão**

O pagamento de valores retroativos de reparação

econômica, decorrentes da aplicação da Lei nº 10.559/2002, é disciplinado pela Lei nº 11.354/2006, que prevê a celebração de um Termo de Adesão para esse fim.

O Termo de Adesão nada mais é que um acordo feito, facultativamente, pelo anistiado contemplado com Portaria do Ministro da Justiça, pelo qual aceita que a União liquide o pagamento dos valores retroativos a longo prazo.

De acordo com a Lei nº 11.354/2006, o beneficiário da Portaria se compromete a não ingressar em juízo questionando o "valor" e a "forma de pagamento" da referida Portaria. O valor e a forma de pagamento são previstos na própria Lei nº 11.354/2006, nos arts. 3º e 4º. Qualquer interpretação que vá além desse limite fere frontalmente o art. 5º da Constituição Federal, pois impede ou dificulta o acesso ao Judiciário.

Dentro da hierarquia das leis, não pode a lei menor limitar ou impedir o exercício de um direito previsto na Carta Magna:

“Art. 5º .....

.....

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

.....”

Com base no argumento acima, não há como reputar-se válida a interpretação dada pelo Dr. Renato Dantas de Araújo, no Parecer nº 119/CONJUR/MD-2008, pois mesmo que o anistiado procure melhorar sua situação na justiça, um direito legítimo, jamais ele estaria questionando o valor e a forma de pagamento do termo de adesão assinado, já que a forma é definida por "prestações mensais" e o valor é definido como sendo o devido pela Portaria que declara a condição de anistiado político. Isso não pode ser questionado.

Imagine-se a seguinte situação plenamente possível, não fictícia, de um anistiado que não se submeteu ao Termo de Adesão e que exigiu judicialmente o integral cumprimento da Portaria anistiadora, reclamando o pagamento dos valores retroativos de uma só vez, exigindo o cumprimento do § 4º do art. 10 da Lei nº 10.559/2002:

“Art. 10. ....

§ 4º As requisições e decisões proferidas pelo Ministro de Estado da Justiça nos processos de anistia política serão obrigatoriamente cumpridas no prazo de sessenta dias, por todos os órgãos da Administração Pública e quaisquer outras entidades a que estejam dirigidas, ressalvada a disponibilidade orçamentária. "

Pois bem, o mesmo anistiado que recebeu seu crédito de uma só vez resolve pedir na Justiça uma indenização por dano moral ou mesmo melhoria de sua reforma. Estaria ele questionando os valores já recebidos? Poderia a União argumentar que ele está violando algum dispositivo legal? Poderia a União deixar de pagar o que for definido judicialmente pelos mesmos argumentos contidos no Parecer nº 119/CONJUR/MD-2008? Logicamente que não.

Em decisão recente, o MM. Juiz da 16ª Vara Federal do Rio de Janeiro, no Mandado de Segurança, Processo nº 2009.51.01.007364-5, assim se manifestou para conceder a liminar postulada, determinando o restabelecimento do pagamento do Termo de Adesão outrora suspenso pela Aeronáutica:

"O superficial exame das evidências e dos documentos trazidos a juízo, permite-me convir com a plausibilidade da tese sustentada pelo Demandante, uma vez que a imposição pela Administração pública de qualquer condição à efetivação de um acordo, que implique desistência de ação proposta, ou renúncia de ação por propor, acarreta explícita ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, consagrado no art. 5º, XXXV da CR/88. Essa razões, por si só, já seriam suficientes para afastar a aplicação da condição imposta pelo Termo de Adesão assinado pelo Impetrante com o Comando da Aeronáutica, ante o óbice intransponível encontrado no comando constitucional supra-indicado – “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” - porquanto o princípio do amplo acesso ao Poder Judiciário, em questão, não tolera, sob nenhum pretexto, que norma legal ou infralegal imponha restrição ao exercício da atividade jurisdicional."

Grande parte dos casos de suspensão de pagamento do Termo de Adesão pelas Forças Armadas tem sido motivada pela existência de

ação judicial na qual os anistiados pleiteiam indenizações em decorrência de terem sido impedidos de exercer suas atividades no meio civil (§ 3º do art. 8º do ADCT), ou quando pleiteiam indenizações por danos morais.

Em razão dos direitos constitucionalmente assegurados, tais ações não têm o condão de impedir o pagamento do Termo de Adesão, mesmo que se considerasse que os fundamentos são oriundos do mesmo ato.

Felizmente o Poder Judiciário já vem se posicionando no sentido de impedir a suspensão dos pagamentos decorrentes dos Termos de Adesão, quando, por ato unilateral da União, quebra-se o ajuste feito com o anistiado. Na Justiça Federal de 1ª Instância existem várias decisões favoráveis aos anistiados atingidos pela anulação dos Termos de Adesão, conforme se verifica dos trechos das sentenças a seguir reproduzidas:

- Mandado de Segurança nº 2008.51.01.016473-7, 30ª Vara Federal, Rio de Janeiro, 06.02.2009

“Nesta linha de raciocínio, estender os efeitos da renúncia para alcançar, agora, toda e qualquer discussão, na esfera judicial, sobre a Anistia, mais especificamente, sobre os critérios para a promoção, implica, não apenas, em flagrante ilegalidade, na medida em que inova na ordem jurídica e impõe a condição, a que não se reporta a Lei 11.354/06, mas, também, em inarredável inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio inserto no art. 5º, XXXV, da CF/88, ao impedir a discussão, perante o Poder Judiciário, acerca dos critérios adotados pela Comissão de Anistia para as promoções do Anistiado Político.

(...)

Posto isto, na forma da fundamentação, **CONCEDO A SEGURANÇA PLEITEADA** para suspender os efeitos da Portaria 1.608/DPMM e restabelecer o pagamento dos valores de que trata o Termo de Adesão nº 41, firmado pelo Impetrante, pagando-se as parcelas em atraso, desde a data desta impetração, monetariamente atualizadas e acrescidas dos juros legais.”

- Mandado de Segurança nº 2008.51.01.021082-6, 2ª Vara Federal, Rio de Janeiro, 02.02.2009

“Restou comprovado pelo impetrante a não-violação ao Termo de Adesão firmado nos termos da Lei 11.354/2006, sendo certo que a propositura de ação postulando anistia em posto superior não constitui óbice à percepção dos valores retroativos referentes à concessão da anistia pelo Ministério da Justiça.

Caso o impetrante saia vitorioso na referida demanda, os valores a serem recebidos retroativamente serão superiores aos definidos pela Comissão da Anistia, disso resultando a inviabilidade de ocorrer pagamento em duplicidade ou a maior, podendo ser feita a compensação em sede de execução.

De todo modo, a Lei 11.354/2006, em seu art. 2º, I, estabelece, como uma das condições para a manutenção do acordo, que o anistiado não ingresse em juízo ‘reclamando ou impugnando o valor a ele devido’. No caso dos autos, o autor postula graduação em posto superior àquele reconhecido pela Comissão de Anistia, não havendo, portanto, impugnação direta aos valores recebidos, mas ao enquadramento funcional, não prejudicando, em nada o pagamento administrativo.

Por isso, CONCEDO A SEGURANÇA para determinar que a autoridade coatora se abstenha de descontar as parcelas já pagas ao impetrante em virtude do Termo de Adesão nº 587 e mantenha o pagamento dos valores retroativos, da forma como estabelecido no referido termo.”

- Mandado de Segurança nº 2008.51.01.021083-8, 5ª Vara Federal do Rio de Janeiro, 30.01.2009

“Em consequência, como a Lei 11.354/06 limita-se a vedar o ajuizamento de ações ‘reclamando ou impugnando o valor a ele devido’, concluo inexistir óbice à propositura de ação onde se discute o posto almejado

pelo militar, tal qual a promovida pelo Impetrante (processo nº 2007.51.01.006338-2 – fl. 75).

Ademais, conforme ressaltado pelo MM. Juiz Federal Dr. Firly Nascimento Filho nos autos do processo 2008.51.01.015327-3, 'eventuais pleitos que digam respeito a promoções não reconhecidas não estão no âmbito de incidência da Lei nº 11.354/06, que não fala, em nenhum momento, de renúncia aos direitos que possam defluir da condição de anistiado e não reconhecidos pela Administração Pública'".

- Mandado de Segurança nº 2008.51.01.016596-1, 2ª Vara Federal, Rio de Janeiro, 03.10.2008

"Verifica-se que o impetrante teve a suspensão do recebimento dos valores retroativos, na forma do Termo de Adesão assinado junto ao Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha (fls. 32 e 33), por ter ingressado com a ação, ordinária nº 2006.51.01.001128-61 em que busca obter a revisão da anistia concedida pela Comissão de Anistia (Ministério da Justiça).

A autoridade impetrada entende que a anulação do termo de adesão está em conformidade com a Lei 11.354/06, uma vez que o impetrante não obedeceu as condições do acordo. Além disso, o fato de o anistiado político discutir em processo judicial as promoções reconhecidas pela Comissão de Anistia, requerendo postos superiores, por consequência também estará impugnando o valor a ele devido.

No entanto, entendo que se o impetrante foi promovido pela Comissão de Anistia ao posto de Segundo-Sargento e resta vitorioso em juízo, onde postula um posto hierarquicamente superior, qual seja, Capitão de Fragata, é certo que os valores a serem recebidos retroativamente serão superiores aos definidos administrativamente. Por isso, não verifico a possibilidade de haver pagamento em duplicidade, caso o impetrante seja vencedor na ação

judicial, podendo a Administração se valer da compensação dos valores já recebidos pelo impetrante.

Ademais, é de se considerar que a Lei 11.354/2006, em seu art. 2º, I, é expressa ao dizer que uma das condições para a manutenção do acordo é que o anistiado 'não está e não ingressará em juízo reclamando ou impugnando o valor a ele devido'. No caso dos autos, o autor postula que seja graduado em um posto superior àquele reconhecido pela Comissão de Anistia, não havendo, portanto, impugnação aos valores recebidos, em que pese tal discussão ter efeitos indiretamente sobre eles."

Todas essas questões foram apontadas em ofício remetido à AGU pela CEANISTI, conforme item 8.2 deste relatório.

#### **7.6 - Anistia de trabalhadores da PETROBRAS, demitidos, em 1983, por participação em greve**

Conforme relato dos interessados, nos recentes julgamentos de requerimentos de anistia referentes aos 25% remanescentes dos demitidos da Petrobras, em 1983, por participação em greve, os requerentes obtiveram resultados diferenciados em relação aos julgamentos anteriores. Ou seja, enquanto para os requerimentos anteriores a reparação econômica foi respeitada, nos recentes foi negada, ferindo assim o princípio da isonomia.

Impõe-se, portanto, uma posição conclusiva sobre o assunto, que assegure tratamento isonômico a todos os anistiados.

#### **7.7 - Situação dos trabalhadores da EMBRAER, demitidos por participação em greve nos anos de 1983, 1984 e 1988**

##### **7.7.1 – Resumo dos fatos**

Todos os trabalhadores demitidos pela EMBRAER por



participação em greve, nos anos de 1983, 1984 e 1988, tiveram o direito à anistia reconhecido, em 2008, pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. O fundamento dos votos favoráveis à concessão da anistia foi a constatação da natureza política das greves e, conseqüentemente, da motivação política das dispensas, inclusas no lapso temporal de 1946 a 1988 previsto na norma constitucional originária.

No entanto, os requerimentos desses trabalhadores foram atendidos apenas parcialmente, uma vez que a indenização pleiteada foi indeferida sob o argumento de que não seria devida ante o fato de terem firmado acordos trabalhistas com a empresa.

A título de informação, registre-se que uma pequena parte dos trabalhadores demitidos e anistiados, que não celebraram acordo trabalhista, logrou receber a indenização financeira, o que causou enorme constrangimento e descontentamento aos demais trabalhadores em idêntica condição, dado o tratamento desigual para pessoas vitimadas pelo mesmo fato lesivo, que foi a demissão política.

Os referidos acordos foram todos trabalhistas, relativos a verbas de natureza celetista firmados perante a Justiça do Trabalho, e não implicam, de modo algum, em renúncia ao direito de anistia pela União, nos termos do art. 8º do ADCT.

Embora as reclamações trabalhistas ajuizadas tenham-se fundamentado no direito de anistia visando à anulação das dispensas arbitrárias, os acordos somente puderam dispor sobre verbas rescisórias previstas na CLT, tendo em vista não haver qualquer regulamentação legal à época em que foram firmados, pertinente ao direito de indenização pela União.

Os acordos realizados pelos demitidos de 1983 foram feitos diretamente com a empresa, sem homologação judicial e antes mesmo da Constituição de 1988. É importante salientar que tais acordos foram realizados por uma questão de sobrevivência dos trabalhadores, que em sua maioria se encontravam desempregados e integravam “listas negras” que, até hoje, têm o efeito de obstaculizar sua admissão em outras empresas. Os acordos realizados pelos demitidos de 1984 foram firmados em 1998 - antes, portanto, da regulamentação da anistia pela Lei nº 10.559, de 2002, e posteriormente à privatização da EMBRAER, que ocorreu em 1994. Por sua vez, os acordos trabalhistas firmados pelos demitidos de 1988 foram realizados também na Justiça do Trabalho, tratando apenas de verbas trabalhistas, como

os demais.

Todos os acordos resultaram no pagamento de menos de 30% das verbas celetistas devidas a cada um dos trabalhadores, conforme demonstrativo contábil entregue à Comissão de Anistia, instruído com cálculos e gráficos.

Com relação ao retorno, nenhum trabalhador anistiado, seja de 1983, 1984 ou 1988, retornou efetivamente ao emprego, ocorrendo, de fato, o seguinte:

- os demitidos de 1983 não obtiveram sentença judicial de retorno ao trabalho;

- os demitidos de 1984 conseguiram obter sentença de readmissão, mas a EMBRAER privatizada ajuizou ação rescisória e ação cautelar perante ao Justiça do Trabalho e conseguiu sustar o retorno dos trabalhadores, decisão que acabou sendo confirmada pelo TRT da 15ª Região, pois a empresa não era mais estatal e argumentava estar desonerada de deveres relativos à anistia;

- os demitidos de 1988 conseguiram sentença favorável à readmissão, no entanto foram admitidos em um dia e demitidos no dia seguinte, pois a empresa privatizada também ajuizou recurso.

Em síntese, diferentemente dos trabalhadores de outras empresas estatais em que houve retorno dos anistiados ao trabalho, para os empregados da EMBRAER essa hipótese simplesmente não ocorreu.

### **7.7.2 – Questões jurídicas a serem consideradas**

A declaração de anistia pelo Ministro da Justiça, com base no parecer emitido pela Comissão de Anistia, corrigiu apenas parcialmente os efeitos das arbitrariedades cometidas contra os trabalhadores demitidos da EMBRAER, uma vez que não contemplou o direito à indenização, indeferida, como já dito, sob o argumento de que não seria devida em razão dos acordos trabalhistas firmados com a empresa.

Com o devido respeito ao trabalho que vem sendo realizado pela Comissão de Anistia, o argumento central por ela utilizado para o indeferimento da indenização incorre nos equívocos expostos a seguir.

A regulamentação do direito de reparação econômica de caráter indenizatório para os anistiados políticos, na forma de prestação mensal, permanente e continuada, de acordo com o art. 8º do ADCT, só veio ao mundo jurídico no ano de 2002, com a edição da Lei nº 10.559, nascendo, portanto, desse marco temporal o direito de indenização pela União.

Os acordos trabalhistas realizados pelos anistiados da EMBRAER no curso dos processos de anistia, ou mesmo antes da instauração destes, compreendem as seguintes situações: acordos trabalhistas sobre verbas indenizatórias antes da Constituição de 1988; acordos trabalhistas realizados na Justiça do Trabalho e extra-judicialmente; acordos realizados em processos trabalhistas cujos pedidos iniciais estavam baseados no art. 8º do ADCT/CF; e acordos judiciais relativos a membros de CIPA e dirigentes sindicais.

Evidentemente, como nenhum dos acordos trabalhistas citados foi firmado após 2002, nenhum direito pertinente à anistia poderia ter sido discutido à época em que foram celebrados. Lembre-se que tais acordos sequer foram realizados por meio de órgãos jurídicos da União, à qual compete legislar e aplicar a legislação sobre anistia. Esse aspecto é ainda mais grave no caso dos demitidos de 1984, pois os acordos trabalhistas correspondentes sequer foram realizados pela EMBRAER na condição de empresa estatal.

A extensão dos efeitos desses acordos trabalhistas à aplicação do direito constitucional de anistia não é admissível, seja pelo aspecto temporal (foram firmados antes de 2002 e, em alguns casos, antes mesmo de 1988), seja pelo fato de que a própria Lei nº 10.559/2002 permite a opção pela condição mais favorável, ponto que será exposto mais adiante.

Em síntese, nenhum acordo trabalhista, extra-judicial ou perante o Judiciário Especializado do Trabalho, antes da vigência da Lei nº 10.559/2002, poderia transacionar o que sequer existia no mundo jurídico: a reparação continuada ou em parcela única.

Sobre a reparação econômica de que trata a Lei nº 10.559/2002, o exame das disposições pertinentes evidencia que não se trata de restituição de salários ou quaisquer outras verbas trabalhistas, razão pela qual o valor correspondente é isento de tributação. O que a lei assegura, regulamentando disposições constitucionais, é a indenização aos que foram atingidos por atos de motivação política. É o que se extrai dos seguintes dispositivos da referida lei:

“CAPÍTULO III  
DA REPARAÇÃO ECONÔMICA **DE CARÁTER  
INDENIZATÓRIO**

Art. 3º A reparação econômica de que trata o inciso II do art. 1º desta Lei, nas condições estabelecidas no caput do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, correrá à conta do Tesouro Nacional.

§ 1º A reparação econômica em prestação única não é acumulável com a reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada.

§ 2º A reparação econômica, nas condições estabelecidas no caput do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será concedida mediante portaria do Ministro de Estado da Justiça, após parecer favorável da Comissão de Anistia de que trata o art. 12 desta Lei.

Seção I

Da Reparação Econômica em Prestação Única

Art. 4º A reparação econômica em prestação única consistirá no pagamento de trinta salários mínimos por ano de punição e será devida aos anistiados políticos que não puderem comprovar vínculos com a atividade laboral.

§ 1º Para o cálculo do pagamento mencionado no caput deste artigo, considera-se como um ano o período inferior a doze meses.

§ 2º Em nenhuma hipótese o valor da reparação econômica em prestação única será superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Seção II

Da Reparação Econômica em Prestação Mensal, Permanente e Continuada

Art. 5º A reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, nos termos do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será assegurada aos anistiados políticos que comprovarem vínculos com a atividade laboral, à exceção dos que optarem por receber em prestação única.

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares,

e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas.

(...)”

Art. 9º Os valores pagos por anistia não poderão ser objeto de contribuição ao INSS, a caixas de assistência ou fundos de pensão ou previdência, nem objeto de ressarcimento por estes de suas responsabilidades estatutárias.

Parágrafo único. Os valores pagos a título de indenização a anistiados políticos são isentos do Imposto de Renda.”

O caráter indenizatório é ainda mais evidente nos casos em que não houve retorno dos trabalhadores atingidos por atos de exceção a seus empregos, como é o caso dos demitidos pela EMBRAER, situações essas que reforçam o entendimento de que as verbas trabalhistas recebidas não podem ser igualadas à reparação econômica de responsabilidade da União.

Ora, se a lei declara a natureza indenizatória da reparação, não podem seus intérpretes estabelecer restrições em relação à acumulação desta com os benefícios decorrentes, por exemplo, da readmissão do empregado, pois estes dizem respeito a salários, que são contraprestação de serviços. Em resumo, a indenização relativa à anistia tem outra natureza.

Cabe também considerar que, além de inviável transação sobre o que não existia no mundo jurídico, a Justiça do Trabalho não teria condições de homologar tais ajustes, visto que é a União, não o empregador, o ente responsável pelo pagamento indenizatório, competindo ao Juiz do Trabalho deliberar somente sobre consequências trabalhistas da anistia, como recolocação no trabalho, promoções, diferenças salariais, pagamento de verbas salariais a que o anistiado faria jus se estivesse laborando, o que é totalmente distinto da reparação proveniente da anistia.

Reitere-se que, quando os trabalhadores perseguidos basearam suas demandas junto à Justiça do Trabalho no art. 8º do ADCT, o fizeram visando apenas fundamentar o pedido de anulação dos atos de dispensa - até porque, naquela época, antes de 2002, não havia benefício definido tal como na Lei nº 10.559/2002, somente cabendo ao Juiz do Trabalho analisar sob o prisma salarial, da CLT e dos acordos coletivos vigentes. É claro que esse procedimento não poderia, no futuro, impedir que a Comissão de Anistia viesse a apreciar os mesmos casos sob o aspecto da reparação indenizatória.

Por outro lado, mesmo para os que advogam que tais verbas trabalhistas correspondem a benefícios da anistia, ainda assim não haveria impedimento para o deferimento da reparação econômica, em razão do que estabelece o art. 16 da Lei nº 10.559/2002, a saber:

“Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.”

Assim, se adotada uma linha mais restritiva de interpretação, caberia no mínimo reconhecer para esses trabalhadores o direito de opção pela situação mais benéfica, na forma do art. 16 da Lei nº 10.559/2002. Bastaria, para esse fim, que o trabalhador anistiado fizesse uso da opção mais favorável, compensando o valor recebido por meio do acordo, caso optasse pelo benefício da Lei nº 10.559/2002.

### **7.7.3 – Considerações adicionais**

Ao exposto, acresça-se que a revisão do indeferimento da reparação econômica aos trabalhadores da EMBRAER fará prevalecer mandamentos constitucionais e legais de ordem pública, que não podem sucumbir perante ajustes privados, sendo certo que somente em hipóteses de acordos judiciais com a União, em que expressamente houvesse renúncia parcial ou total de direitos, poder-se-ia, em tese, admitir que a indenização não fosse paga ao anistiado, sob pena de se impor uma eterna punição ao trabalhador que fez um simples acordo trabalhista para sobreviver.

Os demitidos da EMBRAER não lograram nem a reintegração efetiva, nem a reparação econômica pelos danos que lhes foram impostos. Ou seja, para esses trabalhadores a anistia prevista no art. 8º do ADCT jamais foi concretizada.

## **7.8 - Situação dos trabalhadores perseguidos políticos do Polo Petroquímico de Camaçari – Bahia**

### **7.8.1. Do direito à reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada**

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça vem

rejeitando os requerimentos de reparação econômica de ex-empregados do Pólo Petroquímico de Camaçari, sob o fundamento de que o pagamento de verbas rescisórias e de que reintegrações e readmissões constituiriam óbices ao deferimento dos pleitos referentes à prestação mensal, permanente e continuada.

A Comissão de Anistia considera que somente seria devida a reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, aos requerentes que pudessem comprovar que não retornaram efetivamente ao trabalho, ainda que tenha havido determinação judicial nesse sentido descumprida pela empresa.

No entanto, tais fundamentos não podem impedir a concessão da reparação econômica aos perseguidos políticos ex-empregados no Pólo Petroquímico de Camaçari, ante a inexistência efetiva da reintegração ao emprego, bem como da reparação devida aos requerentes, por serem os acordos eventualmente firmados caracterizados pelo pagamento de quantias irrisórias.

Apesar de em muitos casos ter ocorrido demanda judicial, seguida da celebração de conciliação para encerramento do litígio forense, é imperioso frisar que não houve efetiva compensação dos prejuízos sofridos pelos requerentes. A reintegração, ainda que deferida judicialmente, jamais se concretizou na prática e o acordo judicial contemplou apenas as verbas rescisórias, pois objetivou apenas a conversão da dispensa por justa causa para despedida sem justa causa, contemplando valor ínfimo em relação à quantia devida. Vale dizer: não se operou o retorno ao *status quo ante*, que seria o pressuposto para a denegação da reparação econômica aos requerentes.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que no momento da celebração dos referidos "acordos", realizados no final da década de 1980 e início da década de 1990, as reclamações trabalhistas ainda não tinham transitado em julgado. Deste modo, não haveria que se falar em reintegração, pois mesmo as demandas judiciais que obtiveram êxito na sentença, determinando o retomo dos trabalhadores, não puderam ser executadas.

Em segundo lugar, registra-se que os acordos celebrados objetivaram apenas a conversão do afastamento por justa causa para despedida sem justa causa, com a liberação dos salários retidos, férias vencidas e demais direitos trabalhistas.

Nesse contexto, a Comissão de Anistia, ao examinar os requerimentos, deixou de analisar pormenorizadamente os fatos ora relatados, tanto que, em diversos pareceres, exarou o entendimento de que a suposta reintegração teria sido efetivada, a ponto de ensejar a reparação indenizatória pleiteada, mesmo que verificada nova despedida em curto espaço de tempo, deixando de seguir, dessa forma, os ditames da Lei de Anistia. Ora, se um perseguido político é reintegrado e dias depois é novamente despedido, não há como considerar que a perseguição cessou, visto que não houve retorno efetivo e eficaz às atividades laborais desenvolvidas pelo trabalhador. Esse fato, acrescido à realidade da época em que circulavam as mencionadas "listas sujas", levava à absoluta impossibilidade de recolocação no mercado de trabalho.

Em síntese, o entendimento adotado pela Comissão de Anistia é no sentido de que os requerentes, depois de reintegrados, optaram por celebrar acordo e pôr fim ao vínculo empregatício, percebendo todos os valores trabalhistas decorrentes da reintegração, e que por isso, não fariam jus ao pagamento da reparação econômica de caráter indenizatório, uma vez que já teriam sido devidamente indenizados.

Ainda, convém salientar que a Comissão de Anistia deixou de observar que, após o suposto cumprimento dos referidos atos reintegratórios, a maioria dos trabalhadores foi comunicada pela empregadora que suas antigas tarefas teriam sido remanejadas, estando o trabalhador provisoriamente dispensado do comparecimento ao serviço, até segunda ordem.

Portanto, a partir da data da suposta "reintegração" os trabalhadores não mais compareceram ao trabalho, pois estavam dispensados da realização de suas funções, não percebendo a contraprestação devida à manutenção de seu vínculo empregatício.

Nesse contexto, importa destacar a diferenciação dos efeitos da readmissão e da reintegração, uma vez que a suposta reintegração não chegou a ser sequer uma mera readmissão. Além de não se permitir que o anistiado político retomasse ao *status quo ante*, portanto sem reparar os danos sofridos pelo perseguido no período em que foi compelido ao afastamento de suas atividades laborais por motivação exclusivamente política, não se assegurou sequer o retomo efetivo ao serviço, tampouco o pagamento que seria devido daí por diante.



O Estado deve zelar pelo cumprimento de suas decisões, não podendo se eximir da análise de um pedido no qual se comprova que os efeitos da suposta reintegração não foram concretamente adimplidos. É oportuno também lembrar que os trabalhadores concordavam em realizar acordos com as empresas porque estavam em situação de absoluta necessidade, muitos tinham esposa e filhos, não tinham emprego e não tinham como sustentar a família. Eram tempos difíceis onde circulavam as conhecidas "listas sujas" que muito prejudicavam os trabalhadores e os impediam de serem admitidos em outras fábricas.

Deste modo, está claro que: i) os Requerentes não tiveram suas reintegrações efetivadas, ii) o "acordo" celebrado à época buscou apenas a conversão da despedida por justa causa, para a dispensa imotivada, com a reparação dos haveres meramente rescisórios e trabalhistas, que jamais foram adimplidos de forma integral.

Justamente em razão disso, os requerentes buscaram a Comissão de Anistia, a fim de obter não só a declaração de sua condição de anistiado político - em muitos casos já deferida - como também a consequente reparação indenizatória, em prestação mensal permanente e continuada, nos termos do art. 10, II, da Lei nº 10.259/2002.

Neste ponto é importante ressaltar que os direitos pecuniários em questão não se confundem. Assim, enquanto os valores percebidos nos referidos "acordos" representam verbas de natureza eminentemente trabalhista, devidas em razão da prestação de serviços, por seu turno a reparação mensal, permanente e continuada, prevista no art. 10, II, da Lei nº 10.559/2002, consiste em parcela indenizatória, cujo pagamento visa compensar não as parcelas trabalhistas decorrentes do contrato de trabalho, mas, sim, a perseguição política sofrida, com a inclusão do nome do trabalhador nas chamadas "listas sujas", que o levou ao afastamento total de suas atividades profissionais, por motivação exclusivamente política.

Ressalte-se, ainda, que os valores recebidos a título de verbas trabalhistas contemplaram em média cerca de 10% a 20% dos valores devidos. Por outro lado, existem requerentes que nunca foram reintegrados, tampouco fizeram qualquer tipo de acordo trabalhista com a empresa. Ademais, aqueles poucos que puderam retomar ao Pólo Petroquímico de Camaçari por serem detentores de estabilidade sindical, foram marginalizados e recolocados em postos muito aquém de suas capacidades técnicas, rebaixando-os, inclusive, das funções que já tinham galgado quando de suas

demissões.

A indenização instituída pela Lei de Anistia não tem caráter reparador de natureza trabalhista. Apesar de adotar como critério para indenização o valor que o anistiado estaria percebendo se na ativa estivesse, a reparação econômica de caráter indenizatório não tem o condão de restituir os valores trabalhistas não percebidos. Seu objetivo é reparar os danos sofridos pelos requerentes em razão de uma situação vexatória, em total desacordo com o atual regime democrático vigente.

Pois bem, conclui-se a partir do art. 16 da Lei nº 10.559/2002 que a percepção das parcelas indenizatórias em referência não exclui o direito às verbas de outras naturezas, tal como aquelas oriundas do contrato de trabalho, com natureza jurídica eminentemente trabalhista.

A partir da leitura do citado preceito legal, observa-se que a única vedação ali presente diz respeito à percepção cumulativa de mais de uma reparação indenizatória decorrente de fundamento idêntico, qual seja, a declaração da condição de anistiado, hipótese diversa do presente caso.

Ressalte-se que não se poderia falar em *bis in idem* nesses casos, pois mesmo que se considerassem os valores percebidos no acordo trabalhista para a construção do *quantum* indenizatório, o que se admite apenas como mera hipótese, estes não seriam suficientes para reparar os danos sofridos pelos requerentes, dados seus valores irrisórios. De outro modo, a Comissão de Anistia deveria ter permitido aos requerentes ao menos o direito de escolha, uma vez que, caso se considerasse aplicável à presente hipótese a vedação constante do art. 16 da Lei nº 10.559/02, o mesmo dispositivo faculta ao anistiado a opção mais favorável.

#### **7.8.2. Da impossibilidade de exigência de requisito temporal para configuração da motivação política das demissões no Polo Petroquímico de Camaçari**

Por outro lado, ao examinar alguns requerimentos, a Comissão de Anistia estabeleceu um requisito temporal na análise das dispensas feitas pelas empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari, no sentido de que somente aqueles trabalhadores afastados nas demissões em massa ocorridas nos dias 4, 5 e 6 de setembro de 1985 teriam efetivamente participado do movimento sindical e paredista, incorrendo em patente equívoco.

De fato, a Comissão deixou de observar que uma greve geral da magnitude daquela verificada no Pólo Petroquímico de Camaçari não nasce e nem morre num processo estanque, sendo fruto de uma longa jornada de criação, aparelhamento e fortalecimento dos ideais político-ideológicos, cujos efeitos não cessaram com o fim da greve, perdurando até os dias atuais.

Muitos dos trabalhadores não despedidos nos dias 4, 5 e 6 de setembro de 1985 também foram desligados por razões eminentemente políticas.

Assim, demonstrada a participação dos requerentes na criação, no desenvolvimento e nos desdobramentos do movimento grevista deflagrado no ano de 1985, torna-se claro o direito de ser declarado anistiado político, bem como de perceber reparação econômica nos termos da Lei nº 10.559/2002.

### **7.8.3. Do *quantum* indenizatório - necessidade de análise das particularidades que envolvem a carreira profissional dos anistiados políticos**

Ainda, convém salientar que a Comissão de Anistia, após o reconhecimento da condição de anistiado político, bem como do direito ao recebimento da reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal permanente e continuada (relativamente àqueles que não tiveram acordos ou reintegrações), tem, sucessivamente, adotado como parâmetro para a fixação do *quantum* indenizatório o valor atribuído a cargo semelhante existente na listagem da pesquisa de mercado Datafolha.

No entanto, a Lei nº 10.559/2002 estabelece em seu art. 6º os critérios que devem ser utilizados para o cálculo da prestação mensal assegurada aos anistiados políticos que comprovarem vínculo com a atividade laboral. Nesse contexto, não se divisa a possibilidade de se reconhecer autonomia para que a Comissão estabeleça os contornos constitucionais-administrativos da reparação econômica, sem que referida atuação não esteja balizada sempre pelos ditames legais.

Posto isso, se o objetivo precípua da anistia política é reparar os danos sofridos pelos perseguidos políticos, com o restabelecimento completo do *status quo ante*, a interpretação mais coerente da lei é no sentido de que serão considerados os valores que o anistiado estaria recebendo, caso nunca tivesse sido afastado de suas atividades laborais, por motivação exclusivamente política. Nota-se, que a lei garante inclusive a incorporação de

gratificações e de todos os direitos e vantagens concedidos à situação jurídica da categoria profissional. Tudo isto em estrita observância às particularidades inerentes ao desempenho da carreira profissional desempenhada pelos trabalhadores.

A lei também adotou medidas acautelatórias caso não fosse possível elaborar toda reconstrução da trajetória funcional e salarial do anistiado político, hipótese em que se poderiam adotar valores de mercado.

No entanto, a Comissão de Anistia ao considerar primeiramente a pesquisa de mercado do Datafolha, desvirtua os princípios e finalidades da Lei nº 10.559/2002, em prejuízo dos anistiados.

Em face do exposto, a CEANISTI solicitou, no Ofício nº 147/2010, o posicionamento da AGU quanto: a) no item 1, ao direito dos ex-empregados do Pólo Petroquímico de Camaçari e de tantos outros que se enquadrem nas circunstâncias citadas, à reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada, à luz do que dispõe o art. 16 da Lei nº 10.559/2002; b) no item 2, à possibilidade de fixação dos critérios temporais que menciona; c) no item 3, aos critérios para fixação do valor da reparação, à vista do que estabelece o art. 6º da Lei nº 10.559/2002.

#### **7.9 – Interpretação dos arts. 6º e 16 da Lei nº 10.559/2002 - critérios para fixação do valor da prestação mensal, permanente e continuada e para identificação de benefícios sob o mesmo fundamento ou parcelas de mesma natureza**

Na audiência pública do dia 07 de abril de 2010, realizada pela CEANISTI, o representante da ASTAPE - Associação dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Anistiados da Petrobrás e Subsidiárias no Estado do Rio de Janeiro abordou a questão do pagamento das reparações com base em valores extraídos da pesquisa Datafolha – tema, que na verdade, é de interesse geral de todas entidades representativas dos anistiados políticos.

Relatou, ainda, tratamento discriminatório nos julgamentos da Comissão de Anistia relativos a petroleiros punidos por participação no movimento grevista de 1964, aos quais teria sido negada a anistia, que, em condições idênticas, foi reconhecida para integrantes de outras categorias. Mesmo no caso dos petroleiros teriam sido adotadas decisões diferentes, embora relativas a situações equivalentes.

Em documento entregue à CEANISTI, a referida entidade apresentou as seguintes questões:

1. É possível que o valor atribuído à prestação mensal, permanente e continuada seja diferente do valor da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse?

2. A readmissão prevista no § 5º do art. 8º do ADCT contempla todos os efeitos da anistia?

3. A aposentadoria por tempo de serviço e contribuição pode ser acumulada com a prestação mensal, permanente e continuada?

4. É admissível a adoção de posições divergentes, em casos idênticos, em julgamentos realizados pela Administração?

As respostas aos questionamentos apontados dependem, em grande parte, da interpretação aceita para os arts. 6º e 16 da Lei nº 10.559/2002, que têm o seguinte teor:

“Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas.

§ 1º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será estabelecido conforme os elementos de prova oferecidos pelo requerente, informações de órgãos oficiais, bem como de fundações, empresas públicas ou privadas, ou empresas mistas sob controle estatal, ordens, sindicatos ou conselhos profissionais a que o anistiado político estava vinculado ao sofrer a punição, podendo ser arbitrado até mesmo com base em pesquisa de mercado.

§ 2º Para o cálculo do valor da prestação de que trata este artigo serão considerados os direitos e vantagens incorporados à situação jurídica da categoria profissional a que pertencia o anistiado político,

observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 3º As promoções asseguradas ao anistiado político independem de seu tempo de admissão ou incorporação de seu posto ou graduação, sendo obedecidos os prazos de permanência em atividades previstos nas leis e regulamentos vigentes, vedada a exigência de satisfação das condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário.

§ 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se paradigma a situação funcional de maior frequência constatada entre os pares ou colegas contemporâneos do anistiado que apresentavam o mesmo posicionamento no cargo, emprego ou posto quando da punição.

§ 5º Desde que haja manifestação do beneficiário, no prazo de até dois anos a contar da entrada em vigor desta Lei, será revisto, pelo órgão competente, no prazo de até seis meses a contar da data do requerimento, o valor da aposentadoria e da pensão excepcional, relativa ao anistiado político, que tenha sido reduzido ou cancelado em virtude de critérios previdenciários ou estabelecido por ordens normativas ou de serviço do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, respeitado o disposto no art. 7º desta Lei.

§ 6º Os valores apurados nos termos deste artigo poderão gerar efeitos financeiros a partir de 5 de outubro de 1988, considerando-se para início da retroatividade e da prescrição quinquenal a data do protocolo da petição ou requerimento inicial de anistia, de acordo com os arts. 1º e 4º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.”

“Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.”

Em face do exposto, é imprescindível que se chegue a uma orientação jurídica segura sobre os artigos 6º e 16 da Lei nº 10.559/2002, abordando, entre outros aspectos: I – quanto ao art. 6º, os critérios que devem ser observados para fixação do valor da prestação mensal, permanente e continuada, incluída a possibilidade de utilização de pesquisa de mercado em detrimento da ordem de procedimentos e critérios expressa na lei; II – quanto ao art. 16, para efeito de aplicação da vedação prevista no dispositivo, o que deve ser considerado como benefício sob o mesmo fundamento ou parcela de

mesma natureza.

A matéria foi contemplada no citado Ofício nº 147/2010, remetido à AGU, conforme item 8.2 deste relatório.

#### **7.10 – Situação dos camponeses da região do Araguaia**

Na audiência pública do dia 26 de maio deste ano, foi discutida na CEANISTI a situação de 44 camponeses da região do Araguaia, cuja anistia, reconhecida em junho de 2009 pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, está sendo questionada em ação popular. A Comissão de Anistia reconheceu tais camponeses como vítimas de tortura praticada durante operações militares realizadas para por fim à Guerrilha do Araguaia na década de setenta. Outros quarenta requerimentos de anistia nos mesmos moldes foram indeferidos pela Comissão de Anistia por falta de documentação comprobatória ou enquadramento legal.

Segundo os autores da ação popular, haveria vícios graves na concessão das anistias, entre os quais suposto aliciamento e cobrança de percentual dos interessados por servidores públicos, tratamento padronizado dos processos e parcialidade dos membros da Comissão de Anistia. Os autores postularam a concessão de medida liminar a fim de que fossem suspensos os efeitos dos atos que concederam anistia política aos 44 camponeses da região do Araguaia, bem como a suspensão de novas aberturas de processos administrativos e de análises e concessões dos já instaurados.

Por decisão da 27ª Vara Federal no Rio de Janeiro, a liminar requerida na ação foi deferida parcialmente para suspender os efeitos dos atos administrativos que concederam anistia política aos 44 camponeses da região do Araguaia.

A Advocacia-Geral da União interpôs agravo de instrumento em face da decisão judicial contrária ao pagamento das indenizações aos camponeses, em peça solidamente fundamentada, da qual se reproduzem a seguir alguns trechos:

“A decisão agravada foi escudada nas frágeis alegações do autor, alegações estas que, além de serem

vagas e de ordem puramente moral não indicam precisamente, e com um mínimo indício probatório, quais os procedimentos administrativos viciosos ou os dispositivos legais supostamente violados por parte da União, através da Comissão de Anistia vinculada ao Ministério da Justiça.

Não há que se falar em qualquer ilegalidade ou imoralidade na concessão dos benefícios referidos pelo autor, eis que a mesma não se deu a partir de captações fraudulentas verificadas por ocasião da 'Caravana da Anistia'.

Não há qualquer prova de que teria havido captações fraudulentas ou de que houve a intermediação e cobrança, feitas pelo anistiado político e ex-funcionário da Comissão de Anistia, Sr. ELMO SAMPAIO, em relação aos camponeses e ex-militares, de um percentual que variava entre 10% e 20% do valor das indenizações, para que pudesse dar entrada em processos de anistia, seja administrativamente, seja na via judicial.

As alegações autorais, que foram levadas em conta pela decisão agravada, têm caráter unicamente ideológico e visam a que o Judiciário substitua a Administração no trato daquilo que cabe unicamente ao Poder Executivo, a ponto de pretender que o mérito administrativo dê lugar à discricionariedade judicial.

A decisão louva-se exclusivamente na matéria de jornal trazida pelo autor popular (O ESTADO DE SÃO PAULO, de 23/06/2009) para embasar sua pretensão, o que não pode ser admitido em um Estado Democrático de Direito, já que alegações levianas, destiladas sem qualquer respaldo em indícios mínimos, devem ser sumariamente rechaçadas pelo Judiciário, sob pena de se prestigiar o arbítrio dos caluniadores e de se aceitarem acriticamente máculas injustificadas à honra dos agentes do Estado.

Cabe ressaltar que a análise foi criteriosa e cuidadosa, tanto que, na mesma ocasião, outros 40 requerimentos foram indeferidos, o que reforça a convicção da Comissão quanto à correção do procedimento adotado, bem como dos julgamentos ali proferidos.

Apesar da semelhança de fundamentação jurídica presente nesses processos, obviamente em decorrência das circunstâncias históricas presentes naquele momento, todos os requerimentos possuem histórias de vidas com suas próprias peculiaridades, envolvendo



perseguições distintas, que foram devidamente consideradas e ficaram consignadas nos votos dos conselheiros em cada requerimento. Para tanto, basta ler os votos dos relatores em cada um dos processos analisados.” (Agravado de Instrumento - Processo nº 2010.02.01.004239-9 – TRF da 2ª Região)

Aguarda-se o deslinde da questão, cuja demora acarreta, em face da liminar concedida, prejuízo imediato aos anistiados, que, sendo pessoas de idade elevada, correm ainda o risco de sequer usufruírem dos benefícios concedidos, caso a ação seja ao final considerada improcedente, justificando-se, dessa forma, um pronunciamento judicial o mais célere possível.

#### **7.11 – O Acórdão nº 1.967, de 2010, do Tribunal de Contas da União, sobre revisão de anistias concedidas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça**

No acórdão nº 1.967, publicado no Diário Oficial da União de 19 de agosto de 2010, os Ministros do Tribunal de Contas da União consideraram parcialmente procedente representação na qual o Ministério Público junto àquela Corte de Contas requereu fosse determinado ao Ministério da Justiça a remessa dos processos de concessão de reparação econômica a anistiados políticos fundamentados no art. 1º, inciso II, da Lei nº 10.559/2002, sob a forma de prestações mensais, permanentes e continuadas, para que seja exercida a competência conferida ao Tribunal pelo art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Eis o teor do acórdão:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator,

9.1. com fundamento no art. 237, inciso VII, c/c as disposições do art. 235, todos do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. firmar o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a anistiados políticos efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes com base no art. 1º, inciso II, da Lei n. 10.559/2002, estão

sujeitas à apreciação para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore estudos e apresente anteprojeto de normativo acerca do conteúdo, forma, tramitação e análise dos processos referentes às concessões mencionadas no subitem 9.2;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Defesa, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Representante;

9.5. arquivar os presentes autos.”

A decisão do TCU implicará na revisão de cerca de nove mil e trezentas anistias já reconhecidas, o que novamente coloca os anistiados em situação de extrema insegurança jurídica.

Em nota divulgada logo após o anúncio da decisão do TCU, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça assim se manifestou:

“Nota de Opinião da Comissão de Anistia sobre a Decisão do TCU

A Comissão de Anistia tomou conhecimento, por meio da imprensa, de decisão do TCU que acolheu solicitação do procurador Marinus Marsico para que todas as indenizações concedidas como prestações continuadas sejam reapreciadas pelo Tribunal, com fulcro em suposto caráter previdenciário das mesmas e em possíveis ilegalidades.

Como contribuição ao debate democrático junto à sociedade e às instituições públicas brasileiras, a Comissão de Anistia manifesta preocupação no sentido de que a decisão do TCU incorra em um equívoco jurídico, político e um retrocesso histórico.

1. Do ponto de vista jurídico importam dois registros.

O primeiro o de que, para tentar comprovar a possível existência de ‘ilegalidades’ nas indenizações utilizaram-se de 3 casos emblemáticos: Carlos Lamarca, Ziraldo Alves Pinto e Sérgio Jaguaribe.

Ocorre que a decisão não abrangeu informações fundamentais. No caso do Coronel Carlos Lamarca, assassinado na Bahia, faltou a informação de que o direito devido à sua viúva é objeto de decisão da Justiça Federal meramente atualizada pelo Ministério da Justiça.

Faltou registrar também que recentemente a Justiça Federal do Rio de Janeiro confirmou a correção da decisão da Comissão de Anistia no caso do jornalista perseguido Ziraldo e que possui situação idêntica a de Jaguar. Estaria a Justiça Federal cometendo ilegalidades?

Nos três casos, os critérios indenizatórios estão previstos na Constituição e na lei 10.559/2002. Vale ressaltar que o artigo 8º do ADCT prevê que a anistia é concedida “asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo”.

A segunda impropriedade reside em possível exorbitância das competências do TCU, que abrangem a apreciação da: ‘III - legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares’ nos termos do art. 71 da Constituição.

Ocorre que a lei 10.559/2002, criada por proposição do governo Fernando Henrique e aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional, em seu art. 1º, criou o específico ‘regime jurídico do anistiado político’, compreendendo como direito: “II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1º e 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;”. Ainda, o artigo 9º, caracteriza de forma inequívoca a reparação como parcela indenizatória, destacando que ‘Os valores pagos por anistia não poderão ser objeto de contribuição ao INSS, a caixas de assistência ou fundos de pensão ou previdência, nem objeto de ressarcimento por estes de suas responsabilidades estatutárias’. Avançando ainda mais, a lei prevê, em seu parágrafo único que ‘os valores pagos a título de indenização a anistiados políticos são isentos do Imposto de Renda’.

Se a equiparação entre a indenização reparatória e a previdência social fosse o objetivo da Lei n.º 10.559, não teria ela em seu artigo 1º estabelecido de forma expressa o referido “regime do anistiado político” em oposição aos regimes especiais da previdência já existentes à época. Justamente o oposto: o 9º artigo da lei determina que todos os benefícios decorrentes de anistia sob tutela previdenciária do INSS sejam convertidos para a modalidade indenizatória e pagos

pelos Ministérios do Planejamento e da Defesa: “O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional relativa aos já anistiados políticos, que vem sendo efetuado pelo INSS e demais entidades públicas, bem como por empresas, mediante convênio com o referido instituto, será mantido, sem solução de continuidade, até a sua substituição pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, instituído por esta Lei”.

Assim, questão basilar no direito brasileiro, os direitos indenizatórios não se confundem com os direitos previdenciários. A tentativa de igualar as prestações mensais a um benefício de natureza previdenciária é um exercício imaginativo forçado, cujo resultado inadequado seria uma assimetria entre as reparações de prestação única e as reparações de prestação mensal. Conforme a decisão, os perseguidos políticos que recebem reparação em prestação única seriam “indenizados” e os que recebem prestação mensal seriam titulares de “benefício previdenciário”. A lei brasileira não estabelece esta distinção, ao contrário, dispõe que ambas reparações são resultantes do mesmo fato gerador, são reguladas pelos mesmos requisitos, com regime jurídico próprio e, óbvio, sob o teto de uma mesma lei. Neste sentido, estabelecer uma analogia entre a indenização em prestação mensal e a previdência social seria francamente exorbitante e ilegal, pois que procura, por meio do controle de contas, redefinir a natureza jurídica do regime do anistiado político, previsto na Constituição e regulamentado na Lei n.º 10.559/2002.

2. Do ponto de vista político, o temerário gesto do TCU ao se ‘autoconceder’ uma competência explicitamente inexistente na Constituição pode enfraquecer a própria democracia. Incorre em erro a idéia difundida de que ‘[...] quem paga não foi quem oprimiu. É o contribuinte. Não é o Estado quem paga essas indenizações. É a sociedade.’, expressa recentemente pelo patrocinador da causa. Todo o direito internacional e as diretrizes da ONU são basilares em afirmar que é dever de Estado, e não de governos, a reparação a danos produzidos por ditaduras. O dever de reparação é obrigação jurídica irrenunciável em um Estado de Direito. Mais ainda: o sistema jurídico nacional reconheceu esta responsabilidade nas Leis n.º 9.140/1995 e n.º 10.559/2002 e o Supremo Tribunal Federal definiu de forma claríssima que tais reparações fundamentam-se na “responsabilidade extraordinária do Estado” absorvida dos agentes públicos que agiram em seu nome (ADI 2.639/2006, Relator Min. Nelson Jobim). Deste modo, os

critérios de indenização foram fixados pela Constituição de 1988 e pela Lei 10.559/2002 e qualquer alteração nestes critérios cabe somente ao poder Legislativo ou ao poder constituinte reformador, e não a órgãos de fiscalização e controle.

3. Do ponto de vista histórico tem-se que a anistia é um ato político onde reparação, verdade e justiça são indissociáveis. O dado objetivo é que no Brasil o processo de reparação tem sido o eixo estruturante da agenda ainda pendente da transição política. O processo de reparação tem possibilitado a revelação da verdade histórica, o acesso aos documentos e testemunhos dos perseguidos políticos e a realização dos debates públicos sobre o tema.

O Estado brasileiro demorou em promover o dever de reparação. Os valores retroativos devidos aos perseguidos políticos somente são altos em razão da mora do próprio Estado em regulamentar as indenizações devidas desde 1988. O somatório da inafastável dívida regressa é proporcionalmente igual à demora no processo de reparação. Questionar as “altas indenizações” tomando por base os valores dos retroativos, e não das prestações mensais em si importa em distorção dos fatos e do direito. Como a Constituição determina, os efeitos financeiros iniciam-se em outubro de 1988, o cálculo de retroativos que conduz aos altos valores é simplesmente aritmético, aplicada a prescrição quinquenal das dívidas do Estado. Não há, neste sentido, qualquer juízo administrativo sobre esse valor que possa ser corrigido sem flagrante desrespeito à Constituição.” (<http://portal.mj.gov.br>).

Em carta aberta dirigida ao TCU, datada de 20 de agosto de 2010, subscrita conjuntamente com os Presidentes da CEANISTI e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, repudiamos com veemência a referida decisão, sob o entendimento de que a Corte de Contas está extrapolando suas funções constitucionais e promovendo imenso retrocesso na correção, obtida a duras penas, das arbitrariedades praticadas durante o regime ditatorial.

A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça aguarda resposta ao pedido de reconsideração interposto junto ao TCU em 08 de agosto deste ano (Protocolo nº 44.977.489-0).

## **8. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA CEANISTI**

### **8.1 – Providências gerais**

Durante o período de seu funcionamento, além da realização de audiências públicas, do recebimento e análise de documentação e de contatos mantidos com autoridades dos Poderes Executivo para obtenção de informações e esclarecimentos, a CEANISTI adotou outras providências objetivas com o intuito de contribuir para o equacionamento de pendências relativas aos processos de anistia. Entre tais providências destacam-se o envio de expedientes a autoridades dos Poderes Executivo e Judiciário solicitando o reexame de decisões e celeridade na apreciação dos processos.

Registrem-se, ainda, os expedientes encaminhados, com o intuito de colher subsídios para os trabalhos desta Comissão, aos Srs. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Justiça e da Defesa, solicitando-lhes informações sobre o andamento dos processos de anistia no período que mencionam (Ofícios nº 109, nº 110 e nº 132, de 2009).

### **8.2 – Ofícios remetidos à Advocacia-Geral da União**

Entre os contatos realizados com autoridades do Poder Executivo, merecem destaque os entendimentos com o Advogado-Geral da União, ao qual foram reportados os problemas levantados pela Comissão. A partir de tal procedimento, foi acertado o envio de expediente no qual a CEANISTI faria a exposição de pontos controversos na aplicação das leis de anistia, solicitando a manifestação da AGU sobre os mesmos.

Assim, em 29 de abril de 2009, foi remetido à AGU o Ofício nº 85, contendo solicitação de pronunciamento daquele órgão sobre os entraves observados na aplicação das leis de anistia. Apresentaram-se, na oportunidade, questionamentos sobre os seguintes temas: i - quanto à Lei nº 8.878/1994, regime jurídico aplicável e remuneração, retorno dos anistiados e realização de concursos públicos e, ainda, autoridade competente para determinar a reintegração; ii - quanto à Lei nº 10.559/2002, situação dos trabalhadores do Arsenal de Marinha do RJ, anulação dos atos de anistia dos Cabos da FAB, cálculo de valores retroativos com base na Lei nº 11.354/2006; iii - quanto à Lei nº 11.282/2006, divergências sobre a data de início dos efeitos financeiros da anistia concedida aos empregados dos Correios; e iv - quanto à Lei nº 10.790/2003, o alcance de seu art. 1º, incluindo a situação dos empregados oriundos da PETROMISA.

Posteriormente, em aditamento ao referido Ofício, foi encaminhado novo expediente (Ofício nº 114/09), abordando questões remanescentes relativas à Lei nº 10.559/2002, a saber, a anulação de Termos de Anistia e o regime jurídico do anistiado.

As questões remetidas à AGU foram formalmente respondidas na NOTA DECOR/CGU/AGU nº 279/2009, remetida à CEANISTI por meio do Ofício nº 015/AGU, de 22 de fevereiro de 2010.

Na reunião ordinária de 10 de março de 2010, a CEANISTI apresentou o referido documento aos anistiados e respectivos representantes, para conhecimento e levantamento de possíveis demandas derivadas das conclusões oferecidas pelo órgão jurídico do Poder Executivo. Registre-se, ademais, a presença do Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior, Consultor-Geral da União, em audiência pública realizada, em 07.04.2010, com ampla participação de entidades representativas dos anistiados, também com o intuito de discutir o referido documento. Dessas iniciativas surgiram inúmeras outras questões, já que, para a maior parte dos interessados, as respostas da AGU não se mostraram suficientes. Esses questionamentos, em boa parte desenvolvidos em arrazoados jurídicos produzidos pelos representantes legais dos anistiados, foram reunidos em novo expediente dirigido à AGU. Buscando reproduzir de maneira fiel as indagações e fundamentos das entidades representativas dos anistiados e postulantes à anistia, bem como atender às suas justas expectativas quanto ao pronunciamento do órgão jurídico competente para elucidar problemas específicos decorrentes da interpretação e aplicação da referida legislação, o novo ofício reproduziu, total ou parcialmente, a documentação entregue pelas referidas entidades. Assim é que, em 19 de maio de 2010, foi remetido à Advocacia-Geral da União o Ofício nº 147/2010, que solicitou novo posicionamento daquela instituição sobre os seguintes assuntos: i – situação dos Cabos da FAB cujas portarias de anistia foram anuladas em decorrência da Portaria nº 594, de 12 de fevereiro de 2004, do Ministro da Justiça; ii - regime jurídico e pensões dos militares anistiados; iii - termos de adesão de que trata a Lei nº 11.354, de 19 de outubro de 2006; iv – situação dos trabalhadores perseguidos políticos do Pólo Petroquímico de Camaçari – Bahia; v – situação dos trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro; vi – interpretação dos arts. 6º e 16 da Lei nº 10.559/2002.

### **8.3 – Expedientes encaminhados a outros órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e ao Ministério Público Federal**

Diversos expedientes foram encaminhados ao Ministro da Justiça e à Comissão de Anistia, solicitando informações e celeridade na apreciação de processos, bem como reconsideração de decisões. Entre os expedientes encaminhados ao Sr. Ministro da Justiça merecem destaque os seguintes ofícios, acompanhados de arrazoados jurídicos:

1 – Ofício nº 161/10, de 6/7/10, solicitando reexame das decisões pertinentes aos Cabos da FAB, nos termos do item 7.3 deste relatório;

2 – Ofício nº 162/10, de 6/7/10, solicitando reexame das decisões pertinentes aos ex-empregados da EMBRAER, nos termos do item 7.7 deste relatório.

Merece também menção o encaminhamento da Indicação nº 6.446/10, de 26/5/10, por meio da qual foi sugerida ao Ministro da Justiça o exame dos fatos históricos e os fundamentos jurídicos que menciona para o fim de concessão de anistia aos ex-trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, nos termos descritos no item 7.4 deste relatório.

Com relação aos quarenta e quatro camponeses do Araguaia, cuja situação é descrita no item 7.10 deste relatório, foi enviado o Ofício nº 158/10, de 9/6/10, ao Desembargador Federal Castro Aguiar, Presidente da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Rio de Janeiro, solicitando-lhe celeridade na apreciação do Agravo de Instrumento nº 2010.02.01.0044239-9, interposto pela AGU contra decisão em ação popular que suspendeu os efeitos dos atos administrativos que concederam anistia aos referidos camponeses.

Ao Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 158, no Supremo Tribunal Federal, foi encaminhado o Ofício nº 164, de 17 de novembro de 2010, solicitando prioridade na apreciação da matéria.

Registre-se, por fim, o encaminhamento, por meio do Ofício nº 65/2008, ao Procurador-Geral da República, para conhecimento e providências cabíveis, das cópias da transcrição e do vídeo na íntegra, da reunião de audiência pública dessa Comissão, realizada no dia 3/12/2008, com



a participação do Tenente José Vargas Jiménez, ex-Chefe do grupo de combatentes na operação militar na região do Araguaia.

## **9 – CONCLUSÕES**

### **9.1 - Sobre a aplicação da Lei nº 8.878, de 1994**

No período do Governo Collor (1990-1992), embora não existam documentos comprobatórios, estima-se que aproximadamente 100 mil servidores e empregados da Administração Pública federal foram demitidos ou exonerados<sup>2</sup>.

A Lei nº 8.878/1994 surgiu com o objetivo de reverter as demissões e exonerações feitas arbitrariamente, em desconformidade com preceitos constitucionais e legais e por motivação exclusivamente política. Apesar de não haver registros oficiais, calcula-se que aproximadamente 60 mil anistias foram concedidas com base nessa lei<sup>3</sup>.

A partir da instauração de inquérito civil público em fevereiro de 1995, pelo Ministério Público Federal, para apuração da regularidade de processos em que a anistia foi concedida, foram instaladas sucessivas comissões especiais revisoras pelo Poder Executivo (Decretos nº 1.498 e nº 1.499, de 1995, Decreto nº 3.363, de 2000, e Decreto nº 5.115, de 2004, em vigor).

De acordo com os dados fornecidos pela atual Comissão Especial Interministerial - CEI, foram recebidos naquela Comissão 14.822 requerimentos, enviados entre 24 de junho de 2004 e 30 de novembro de 2004, de pedido de revisão de ato de anulação de anistia concedida com base na Lei nº 8.878, de 1994. Até a presente data foram apreciados 13.930 pedidos, dos quais 11.698 foram deferidos (25 trabalhadores retornaram por força de decisão judicial). Aguardam julgamento 920 processos. Quanto aos requerimentos deferidos, retornaram ao trabalho 7.299 anistiados – os demais aguardam o retorno. Em relação aos processos indeferidos, foram apresentados 1.286 pedidos de reconsideração.

Considerado todo o histórico da Lei nº 8.878/1994 e os dados mencionados, que revelam a dimensão das arbitrariedades cometidas entre 1990 e 1992, há que se reconhecer o esforço da CEI e demais órgãos

---

<sup>2</sup> Conforme Nota Técnica nº 01/2009/CEI, encaminhada à CEANISTI em 17.06.2009.

<sup>3</sup> Idem nota anterior.

competentes do Poder Executivo para agilizar o processo de análise dos milhares de requerimentos subscritos pelos servidores injustamente desligados de seus cargos e empregos.

Devem, assim, ser considerados os avanços ocorridos em função de providências adotadas pelo Poder Executivo, como o referido Parecer nº JT 01/2007, da AGU, peça fundamental para conferir maior segurança jurídica e agilidade na tramitação dos processos de anistia. No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cabe também citar a edição da Orientação Normativa nº 4/2008, da SRH, que sistematizou procedimentos para o retorno ao serviço dos servidores anistiados.

É oportuno mencionar também a recente aprovação, pela AGU, do Parecer nº 102/2010/DECOR/CGU/AGU, de 29.11.2010, elaborado em virtude de questionamentos apresentados pelo Ministério das Minas e Energia a respeito da situação de anistiados oriundos da Companhia Vale do Rio Doce. O referido parecer conclui claramente que a AGU não é instância revisora das decisões da CEI – decisão essa que se aplica a todo o conjunto de trabalhadores cuja anistia foi reconhecida pela CEI. Eis a ementa do parecer:

“EX-EMPREGADOS DA CVRD. DECLARAÇÃO DE ANISTIA PELA CEI. RECUSA EM CUMPRIMENTO PELO MME. SUPOSTA AUSÊNCIA DE ABSORÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DAS ATIVIDADES EXERCIDAS PELOS INTERESSADOS.

- Competência exclusiva da CEI para analisar os pedidos de anistia fulcrados na Lei 8.878/94.

- Análise da absorção, pela Administração, das atividades desempenhadas pelos interessados, de competência exclusiva da CEI.

- AGU não é instância revisora das decisões da CEI.

- Pelo não conhecimento da pretensão deduzida pelo Ministro de Minas e Energia.” (grifo nosso)

É preciso também dizer que, sem o enorme esforço de mobilização e persistência dos interessados, organizados em associações representativas em todo o País, esse quadro não teria se modificado. Não é demais lembrar que essa batalha vindo sendo travada há mais de quinze anos, período em que os demitidos têm enfrentado as dificuldades econômicas e psicológicas decorrentes do afastamento de suas funções, bem como o

desgaste e as frustrações decorrentes das idas e vindas aos órgãos públicos em busca de informações e soluções para os pedidos de reintegração aos seus postos de trabalho.

A eliminação dos obstáculos enfrentados pelos anistiados e postulantes à anistia não impõe, na maioria dos casos, alterações na Lei nº 8.878/1994. Reconhecendo os progressos alcançados pela CEI, entendemos que boa parte das dificuldades remanescentes pode ser resolvida mediante adoção de providências administrativas, com os seguintes objetivos:

- melhorar as condições de funcionamento da CEI, dotando-a de mais recursos materiais e humanos para o julgamento dos requerimentos e pedidos de reconsideração pendentes;

- definir cronogramas de deliberação dos requerimentos e de edição das portarias de retorno e torná-los acessíveis na internet e por outros meios de divulgação, de modo que os interessados possam acompanhar o andamento dos processos e verificar a observância de critérios de precedência;

- garantir maior transparência a partir de deliberações adotadas em sessões públicas, a exemplo do que ocorre na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça;

- assegurar o aproveitamento de anistiados nas vagas de concursos a serem realizados pelo governo federal, em número correspondente ao de postulantes habilitados na forma da Lei nº 8.878/1994 para os respectivos cargos e empregos;

- aclarar dúvidas que ainda possam existir sobre qual é a autoridade competente para determinar a reintegração dos anistiados, sobretudo daqueles oriundos de empresas extintas; e

- adotar as providências cabíveis para que sejam consignados no orçamento anual os recursos indispensáveis para que se efetive o retorno dos anistiados.

A adoção dessas providências requer, acima de tudo, vontade política. Por essa razão, atendendo à reivindicação dos interessados já mencionada em itens anteriores e considerando, ademais, o compromisso histórico do Sr. Presidente da República com os servidores vítimas das demissões arbitrárias ocorridas no período citado, anexamos a este relatório,

para deliberação desta Comissão, minuta de Indicação dirigida ao Poder Executivo.

Existem, todavia, pendências cuja solução depende de alterações na legislação vigente. É o caso das remunerações dos anistiados, sobretudo os provenientes de empresas extintas, que estão muito abaixo daquelas devidas aos demais servidores integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos e entidades que passaram a integrar e que exercem idênticas funções. Neste caso, proposta de melhorias salariais devem ser formalizadas por projeto de lei, cuja iniciativa, em virtude do disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, é privativa do Presidente da República. Assim, dado o impedimento constitucional para que esta Comissão ofereça a proposição legislativa correspondente, optamos por sugerir o envio de Indicação ao Poder Executivo recomendando o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional.

A propósito da extensão do direito de anistia aos empregados mantidos em atividade além do prazo final estabelecido pela lei, para desempenhar funções relacionadas diretamente com a liquidação ou dissolução da entidade a que estavam vinculados, é preciso que tal hipótese esteja expressa na legislação, já que a Administração só pode agir se autorizada por lei, em conformidade com o princípio constitucional da legalidade. Embora considerando o pleito meritório, deixamos de sugerir projeto de lei nesse sentido porque já tramitam, apensados, três Projetos de Lei com esse objetivo (PLs nº 1.265 e nº 1.857, ambos de 2007, da Deputada Andreia Zito, e PL nº 5.603, de 2009, dos Deputados Mauro Nazif e Ilderlei Cordeiro). Registramos, como satisfação, que o PL nº 1.265/2007 já logrou aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP. As duas primeiras propostas tramitam apensadas e aguardam na presente data, com parecer favorável do respectivo relator, o exame da Comissão de Finanças e Tributação - CFT.

Finalmente, devem ser feitas algumas considerações sobre a reabertura de prazo para apresentação de requerimento de anistia para os servidores e empregados que não puderam fazê-lo nas condições previstas na Lei nº 8.878/94, reivindicação também apresentada a esta Comissão, como já mencionado. Sem dúvida o tema é bastante complexo, sobretudo por suas implicações orçamentárias e financeiras. Mas, apesar das dificuldades que se vislumbram, qualquer decisão sobre o assunto deve ser pautada pelo critério da justiça. Nesse sentido não há como não considerar justo o pleito, uma vez

que, no prazo exíguo estabelecido na referida lei e ainda absorvendo o impacto das medidas arbitrárias que culminaram em suas demissões, muitos servidores sequer tomaram conhecimento do direito que lhes foi assegurado pela Lei nº 8.878/1994. A lei deve, portanto, ser alterada para que se reabra o prazo. Contudo, deixamos de oferecer proposição nesse sentido pelo fato de já se encontrar em tramitação nesta Casa o Projeto de Lei nº 5.030, de 2009, do Senado Federal. Informamos que o referido PL já foi aprovado pela CTASP, pela CFT e, no último dia 9 de novembro, pela CCJC. Caso não sejam apresentados recursos no prazo regimental, a matéria retornará ao Senado Federal, por haver sofrido emenda na CFT.

## **9.2 – Sobre a aplicação das Leis de anistia nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006**

Com relação à Lei nº 10.790, de 2003 (anistia de trabalhadores da Petrobras), conforme exposto no item 5, remanesce controvérsia sobre cerca de 600 requerimentos de anistia indeferidos, sob o argumento de que aos interessados, oriundos da extinta PETROMISA, não se aplicam as disposições daquela lei.

Quanto à Lei nº 11.282/2006 (anistia de trabalhadores dos Correios), como exposto no item 6, foram noticiadas a esta Comissão pendências pertinentes à data de início dos efeitos financeiros da anistia concedida com base naquela lei, não obstante o fato de que § 1º de seu art. 1º expressamente mencione que tais efeitos serão considerados a partir da data de sua publicação.

As pendências relativas às Leis nº 10.790/2003 e nº 11.282/2006 foram descritas no citado Ofício nº 85/2009, enviado por esta Comissão à AGU, que respondeu nos termos transcritos às fls. 16 e 18.

O deslinde de tais questões impõe o pronunciamento conclusivo por parte do órgão jurídico competente, razão pela qual, na Indicação cujo envio estamos recomendando ao final deste relatório, o tema foi retomado.

## **9.3 – Sobre a aplicação da Lei nº 10.559, de 2002**

A Lei nº 10.559/2002 foi aprovada pelo Congresso Nacional para viabilizar a concessão do direito de anistia que o constituinte

assegurou, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a todos os que foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares. A lei tem por fim conceder reparações e restaurar direitos arbitrariamente suprimidos em difícil período de nossa história.

Apesar da precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça face ao grande número de requerimentos apresentados, a referida Comissão tem conseguido tornar mais céleres e transparentes seus julgamentos nos últimos anos. De acordo com os dados apresentados à CEANISTI, até o corrente mês mais de sessenta e oito mil processos foram autuados na Comissão de Anistia desde 2001. Destes, aproximadamente cinquenta e oito mil foram apreciados (cerca de vinte e sete mil nos seis primeiros anos e os demais no período de 2007 até a presente data). Estima-se que 4 mil novos pedidos são recebidos por ano, na medida em que são abertos arquivos públicos e divulgadas informações antes classificadas como reservadas, confidenciais ou secretas.

Milhares de pessoas, muitas em idade bastante avançada, aguardam o reconhecimento de seus direitos, seja mediante deliberação sobre o pedido inicial, seja na forma de recurso das decisões adotadas pela Comissão de Anistia.

Fato relevante a ser mencionado, ocorrido no período de funcionamento da CEANISTI, é a decisão do TCU nos autos do processo TC-011.627/2006-4. Acolhida a preliminar de incompetência daquela Corte de Contas para revisar o mérito das concessões de anistia, o Plenário do TCU decidiu revogar medida cautelar que determinava a suspensão de pagamento de valores retroativos aos anistiados cujo fundamento para o reconhecimento dessa condição específica consistiu no licenciamento ex-officio do requerente, na graduação de Cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria nº 1.104/64 (Acórdão nº 2.891/2008).

Todavia, em relação aos Cabos da Aeronáutica, remanesce a controvérsia sobre a anulação das portarias de anistia dos 495 que ingressaram após a vigência da Portaria nº 1.104GM3/64. Essa questão foi também abordada nos Ofícios nº 85/2009 e nº 147/2010, enviados à AGU, o último ainda pendente de resposta. A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça aguarda, ademais, a manifestação da AGU sobre os pedidos de revisão

das anistias concedidas aos Cabos com ingresso anterior à referida Portaria, solicitados indevidamente pelo Ministério da Defesa.

Os demais problemas referentes à aplicação da Lei nº 10.559, de 2002, relatados pelos interessados, foram apontados no item 7 deste relatório, cabendo destacar os seguintes:

i – demora na deliberação dos requerimentos de anistia e dos recursos;

ii - possível inversão na ordem de julgamento dos processos (mais novos em detrimento dos mais antigos);

iii - discriminação dos anistiados e viúvas no caso dos militares, particularmente em razão de sua inclusão no regime do anistiado político;

iv - não estariam sendo respeitados os prazos da Lei nº 11.354/2006 para pagamento dos termos de adesão e a inclusão do militar anistiado na folha de pagamento;

v - não estaria sendo considerado o art. 8º do ADCT, que assegura as promoções na inatividade, constatando-se a utilização apenas da bolsa de salários do DataFolha, cujos valores correspondem a salários base para a admissão;

vi - demora na substituição da aposentadoria excepcional de anistiado – AEA por prestação mensal, permanente e continuada - PMPC;

vii - em relação ao pagamento, divisão dos anistiados em dois grupos, alguns na folha de pagamento (anistiados dos órgãos oficiais) e outros como verba de custeio (anistiados da iniciativa privada) – no segundo caso o pagamento ficaria pendente da liberação de verbas;

viii – exigência, pelo INSS, além de cópia de Portaria do Ministério da Justiça, publicada no DOU, de certidão emitida pela Comissão de Anistia para comprovação de tempo de afastamento das atividades profissionais exigida por lei, embora as normas vigentes facultem a apresentação de uma ou de outra prova;

ix – exigência, pelo INSS, de contribuição previdenciária aos anistiados políticos pelo tempo declarado e assegurado nas decisões do Ministro da Justiça;

x - inobservância do direito de promoção nos termos do art. 8º do ADCT, segundo o qual deverão ser 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”;

xi – discriminações decorrentes da aplicação do regime do anistiado político;

xii - cálculo incorreto de valores retroativos e anulação indevida de termos de adesão firmados com base na Lei nº 11.354/2006; e

xiii - aplicação de critérios diferenciados na apreciação de requerimento de anistiados políticos oriundos da Petrobras, demitidos em 1983 por participação em greve.

Entendemos que esses problemas não devem ser atribuídos a omissões ou lacunas legais. A nosso ver, são antes decorrentes de interpretações restritivas das leis, que se mostram prejudiciais aos anistiados e aos postulantes à anistia, bem como da falta de condições adequadas para o funcionamento da Comissão de Anistia.

Um exemplo disso é o caso dos trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Em reunião histórica do dia 29 de maio deste ano, ocorrida durante a 38ª Caravana da Anistia, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) da capital fluminense, a Comissão de Anistia analisando recurso sobre a matéria, reconheceu, por unanimidade, o direito à anistia para aqueles trabalhadores. Após longos debates sobre o tema, chegou-se afinal ao entendimento correto sobre o assunto, segundo qual nunca foram necessárias alterações constitucionais ou legais para que o direito dos trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha fosse respeitado.

Para a solução dos problemas apontados, consideramos imprescindível que se firme entendimento jurídico consistente, que seja vinculante para os órgãos envolvidos na aplicação da Lei nº 10.559/2002. Por isso julgamos fundamental a consolidação, pela Advocacia-Geral da União, de um parecer interpretativo sobre a Lei nº 10.559/2002, a exemplo do ocorrido com a Lei nº 8.878/1994. Sem sombra de dúvida, tal medida contribuirá para conferir maior celeridade no andamento dos processos, mediante uniformização de orientação e procedimentos, bem como para evitar recursos



administrativos e ações judiciais, em benefício de milhares de requerentes que há anos aguardam o reconhecimento de seus direitos.

A elaboração desse parecer é sugerida na minuta de Indicação que, ao final deste relatório, submetemos à apreciação do Plenário desta Comissão Especial.

Ainda a propósito das condições de funcionamento da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, é urgente a adoção de medidas para dotá-la de meios que lhe permitam cumprir sua relevante e complexa missão, medidas essas reiteradamente solicitadas por seu Presidente no âmbito do Poder Executivo. A falta de estrutura adequada foi detalhadamente relatada a esta CEANISTI pelo Presidente daquele colegiado, no Ofício nº 415/2010, transcrito parcialmente a seguir:

“1. Quando da criação dessa Comissão de Anistia através da MP nº 2.151 de 31/05/2001, posteriormente convertida na Lei 10.559 de 31/11/2002, foi criada a seguinte estrutura funcional:

01 DAS 101-04 para o cargo de Secretaria-Executiva;

03 DAS para assessorias a essa Secretaria-Executiva (01 DAS102-4 e 02 DAS102-3).

2. O Conselho da Comissão de Anistia é composto por membros da sociedade designados pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça para desenvolver atividade de relevante público sem qualquer tipo de remuneração. São conselheiros de várias localidades da federação que se reúnem semanalmente para apreciação dos processos de anistia.

3. Entretanto, para que a lei de anistia possa ser cumprida faz-se necessário o desenvolvimento de várias atividades de cunho administrativo que antecedem e precedem a apreciação dos processos de anistia, tais como: protocolo, autuação, pré-análise, diligências, análise, organização de pautas e sessões de julgamento, publicação de atos no DOU, juntada de documentos nos autos, contadoria, notificações, comunicações, guarda, conservação e manutenção dos processos, classificação e acompanhamento de processos judiciais. Isto tudo para quase 70.000 processos administrativos. Além disso, constam as atividades de cunho de gestão administrativa, política e de representação institucional da Comissão, de assessoria de comunicação, de gestão de parcerias e projetos, de participação nas ações do Projeto ‘memórias reveladas’ da Casa Civil, de implantação do Memorial da

Anistia Política, de cooperação internacional em justiça de transição, de políticas de reparação simbólica às vítimas, dentre outras centenas de outras atividades de cunho educativo e de preservação da memória histórica.

4. Vale ainda registrar o valor histórico único do acervo da Comissão de Anistia, em razão da inexistência de abertura dos arquivos oficiais das Forças Armadas sobre a ditadura militar e também a crescente ampliação das políticas públicas relativas ao reconhecimento do direito à verdade e à memória e outras constantes no Plano Nacional de Direitos Humanos para execução.

5. A Lei 10.559/2002, regulamentadora do art. 8º do ADCT, não faz menção a prazo final para proposição do pedido de anistia pois, como se sabe, as violações aos direitos humanos são imprescritíveis podendo a sua reparação ser apurada a qualquer tempo. Portanto, não tendo a Comissão característica temporária e a despeito da quantidade crescente de processos autuados ano a ano nesse órgão – ao final de 2003 já contava com mais 37.300 processos, e atualmente, no ano de 2010, conta com quase 70.000 requerimentos – e de outras atividades – a Comissão de anistia exerce funções educativas, de preservação da memória histórica e difusão da história que demandam um corpo qualificado de servidores –; tem-se mantido ao longo do tempo a pequena e insuficiente estrutura de 04 DAS. Tentou-se, ao longo do tempo, suprir a força de trabalho necessária com a contratação de terceirizados e estagiários, porém esta tarefa se demonstra frágil e insuficiente em razão das despesas públicas geradas a partir dos atos de anistias ministeriais.

6. Ressalto que a precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça foi apontada no Relatório de Auditoria TCU nº 011.627/2006-4, Fiscalis nº 23/2006 no sentido de ser temerária a atribuição de atividades de alta responsabilidade e ligadas a área fim da Comissão a funcionários terceirizados.

7. Temos, ainda, outra Representação, proposta pelo Ministério Público junto ao TCU, protocolada em 30/06/2008, onde no item 1.2, trata exclusivamente da estrutura funcional da Comissão de Anistia, apontando que 93,3% (noventa e três por cento) de seu quadro de auxiliares são terceirizados, e que apenas 05 (cinco) servidores são ocupantes de cargos efetivos. Em reportagem jornalística no Jornal o Globo, veiculada dia 02/07/2008, o Procurador relator da Representação ao

TCU acima citada, afirma: 'Dos 103 integrantes da Comissão de Anistia, apenas cinco são funcionários públicos, os demais são estagiários ou terceirizados.', tecendo sérias críticas ao funcionamento da Comissão.

(...)

9. Atualmente, com a demissão dos prestadores terceirizados e a nomeação e posse de funcionários públicos para substituir prestadores de serviço considerados em suas atividades impróprios por esse Ministério, essa Comissão lotou servidores públicos, mas mesmo assim, houve perda de capacidade de trabalho, uma vez que a substituição do prestador por servidor não foi em igualdade de quantidade, ou seja, foi a menor, diminuindo o quantitativo. Além do que, por evidência, perdeu-se força de trabalho efetivamente capacitadas em matéria de anistia, pois o concurso público realizado não priorizou questões afetas a anistia e direitos humanos, uma vez que era de âmbito geral e administrativo.

10. Ademais, enfrentamos, ainda, dificuldades em comparação com as demais unidades desse Ministério da Justiça uma vez que não possuímos Estrutura Funcional adequada, e com isso nenhuma Função Comissionada Técnica – FCT, ou Função Gratificada – FG ou DAS, para oferecer aos servidores lotados na CA/MJ. A consequência nociva deste fato é a de que, do final do mês de julho até a presente data, quando todos os prestadores que coordenam os setores internos dessa Comissão foram demitidos e não existindo Estrutura Funcional de previsão do exercício das funções de coordenação e gerência dos diferentes setores da Comissão, os novos servidores públicos que poderiam assumir essas atribuições de alta responsabilidade – como a da elaboração dos pareceres que são submetidos ao Ministro da Justiça e da finalização e contabilidade dos valores das indenizações – não possuem interesse em assumir as coordenações nas quais as responsabilidades e atribuições são maiores.

11. Para além de todas as dificuldades já narradas, o Tribunal de Contas da União, em 11 de agosto do presente ano, em apreciação ao processo TC 017.239/2008-7, entendeu por conhecer a Representação onde o Ministério Público junto ao TCU requer que se determine ao Ministério da Justiça a remessa dos processos de concessão de reparação econômica a anistiados políticos, sob a forma de prestação mensal, permanente e continuada sejam assujeitadas ao sistema de registro daquela Corte de Contas – devendo ser

observado o disposto na Resolução nº 206/2007 do TCU –, essa Comissão de Anistia, caso confirmada a decisão terá que praticamente destacar todas as deliberações havidas nos seus 10 (dez) anos de existência e eventualmente revisar todas as que forem recomendadas.”

Segundo o referido Ofício nº 415/2010, encontra-se em análise no Poder Executivo proposta de alteração da estrutura regimental do Ministério da Justiça, prevista no Decreto nº 6.061/2007, contemplando tanto a ampliação de cargos comissionados da Comissão de Anistia, de modo que possa ser organizada formalmente em diretorias e coordenações, como a explicitação, no rol de suas competências, das seguintes atribuições: assessoramento ao Ministro da Justiça em matéria de Anistia Política; formulação, gestão e fomento de políticas públicas de reparação e memória para a democracia no Estado de Direito; e administração do Memorial da Anistia Política do Brasil.

Manifestamos nosso integral apoio a essas providências. A reestruturação da Comissão de Anistia como órgão responsável não só pela análise dos pedidos de anistia e de reparação, mas também como gestor do Memorial da Anistia Política do Brasil fortalecerá o regime democrático, mediante a organização e a divulgação de um acervo de fatos históricos cujo conhecimento é imprescindível para a compreensão das ações nocivas promovidas por regimes ditatoriais. Por essas razões, ao final deste parecer oferecemos minuta de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo seja urgentemente promovida a reformulação da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

## **10. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Finalizamos este relatório expressando nossa convicção de que, apesar das dificuldades comuns ao funcionamento das comissões especiais instituídas nesta legislatura, a CEANISTI cumpriu, da melhor forma possível, a missão da qual que foi incumbida. A nosso ver, as contribuições obtidas em benefício dos milhares de anistiados e postulantes à anistia

poderão ser ampliadas, na próxima legislatura, mediante a criação de nova comissão com os mesmos objetivos.

Os anistiados e postulantes à anistia, amparados pelas leis pertinentes aos trabalhos desta Comissão, são pessoas dotadas de extrema perseverança e coragem. Após enfrentarem e serem vítimas de arbitrariedades praticadas pelo Estado, continuam atuantes na luta por seus direitos, a despeito das dificuldades relatadas e da idade avançada em muitos casos.

É preciso que as instituições incumbidas da aplicação dessas leis ajam com celeridade e que contem com os meios necessários para tanto. Esse imperativo é válido para o Poder Executivo e, também, para o Poder Judiciário, neste caso na apreciação das inúmeras ações ajuizadas – lembre-se, em particular, a mencionada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 158, que tramita no Supremo Tribunal Federal. A apreciação célere dos processos impõe-se também aos órgãos de controle, particularmente o Tribunal de Contas de União. Neste último caso, é importantíssimo que a Corte de Contas, atendo-se à sua relevante missão, reconsidere sua decisão de rever quase dez mil anistias concedidas.

As leis que protegem os anistiados são leis bem elaboradas, de forma geral. Ainda que possam ser aperfeiçoadas em alguns aspectos, seus comandos são suficientes para que possam restaurar, de imediato, direitos arbitrariamente suprimidos de milhares de cidadãos brasileiros.

Feitas estas considerações, submetemos o presente relatório à apreciação de nossos ilustres Pares da CEANISTI.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator

## ANEXO I

**QUADRO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PELA CEANISTI NO  
PERÍODO DE ABRIL DE 2008 A DEZEMBRO DE 2010**

Data	Participantes
23/04/2008	<p><b>Convidados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cap. JOSÉ WILSON DA SILVA, Presidente da AMPLA - Associação de Defesa dos Direitos e Pró-Anistia Ampla dos Atingidos por Atos Institucionais</li> <li>- Sr. JOSÉ BEZERRA DA SILVA, Representante da ADNAM - Associação Democrática e Nacionalista de Militares</li> <li>- Sr. RAIMUNDO LOPES, Vice-Presidente da ABRASPET - Associação Brasileira dos Anistiados Políticos do Sistema Petrobras</li> <li>- Sr. PAULO ROBERTO MANES, representante da ALNAPORT/RJ - Associação dos Não Anistiados pela Portaria nº 1.104</li> <li>- Sr. JOÃO GUIMARÃES SANTANA, representante da AMPRA/RJ - Associação dos Militares Pró-Anistia</li> <li>- Sr. ADELINO RIBEIRO CHAVES, Presidente da ASTAPE/RJ - Associação dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Anistiados da Petrobras e Subsidiárias do Estado do Rio de Janeiro</li> <li>- Sr. ANTÔNIO CLOVIS SANTOS COSTA, Presidente da ANAPECT - Associação Nacional de Anistiados Políticos dos Correios/DF</li> <li>- Sr. RAIMUNDO PORFÍRIO COSTA, Presidente do MODAC/RJ - Movimento Democrático pela Anistia e Cidadania</li> <li>Sra. ROSA MARIA MONTENEGRO DE BARROS, representante da CNDIAESP - Coordenação Nacional dos Demitidos e Anistiados das Estatais e Serviços Públicos</li> </ul> <p><b>Os seguintes convidados compareceram mas não foram ouvidos pela Comissão, já que optaram por ceder seu tempo de exposição para outros convidados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sr. FRANCISCO F. MAIA, Representante da ACIMAR/SP - Entidade Nacional dos Civis e Militares Aposentados e da Reserva (cedeu seu tempo para o Cap. JOSÉ WILSON DA SILVA, da AMPLA)</li> <li>- Sr. FIRMO CHAVES, Representante da ANIBRAS/RJ (cedeu seu tempo para o Cap. JOSÉ WILSON DA SILVA, da AMPLA)</li> <li>- Sr. ELIAS CAMPOS DE MELO, representante da ASCENTROOESTE/DF - Associação dos Anistiados e Anistiados do Centro-Oeste/DF (cedeu seu tempo para o Sr. MARCOS SENA, da ADNAM)</li> </ul>
07/05/08	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sr. DUVANIER PAIVA FERREIRA, Secretário de Recursos Humanos, representando o Ministro Paulo Bernardo, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão</li> <li>- Sr. PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR, Presidente da Comissão da Anistia, representando o Ministro Tarso Genro, Ministro de Estado da Justiça</li> <li>- Coronel HENRIQUE DE ALMEIDA CARDOSO, Coordenador de Legislação da Divisão de Organização e Legislação da Secretaria de Organização Institucional, representando o Ministro Nelson Jobim,</li> </ul>

<b>Data</b>	<b>Participantes</b>
	Ministro de Estado da Defesa
14/05/08	- Sr. CHARLES NOBRE PEROBA, Gerente de Relações Institucionais, da Gerência Executiva de Recursos Humanos da Petrobras, representando o Presidente, Dr. José Sérgio Gabrielli de Azevedo - Sr. JOSÉ DORALVINO NUNES DE SENA, Gerente de Relações Trabalhistas, representando o Presidente do Banco do Brasil, Dr. Antônio Francisco de Lima Neto- Sr. ALBERTO DE MELLO MATTOS, Superintendente Executivo da Diretoria de Gestão de Pessoas, representando o Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Dr. Carlos Henrique Almeida Custódio
28/05/08	- Sra. ALEXANDRINA CRISTENSEN, Vice-Presidente da ABAP - Associação Brasileira de Anistiados Políticos - Sr. ALEINALDO BATISTA SILVA – Sindicalista, representante do Núcleo de Anistiado Político da Bahia - Sr. AGENOR ANDRADE FILHO, representante da COBAP/RJ - Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas - Sr. ANTÔNIO CLOVIS SANTOS COSTA - ANAPECT, Associação Nac. de Anistiados Políticos dos Correios - Sr. CARLOS ALBERTO FERNANDES DE ALENCAR, Diretor do SINDSEP/DF - Sindicato dos Servidores Públicos Federais, representando a Comissão dos Acampados - Lei nº 8.878/94 - Sr. MANOEL DOS SANTOS DE OLIVEIRA CANTOARA, Presidente da FENTECT - Federação dos Trabalhadores nas Empresas de Correios e Telégrafos – ECT
18/06/08	- Sra. NELEIDE ABILA, Representante da Advocacia Geral da União – AGU
09/07/08	- Sr. BENEDITO ADALBERTO BRUNCA, Diretor de Benefícios do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS
29/10/08	- Coronel HENRIQUE DE ALMEIDA CARDOSO, Coordenador de Legislação da Divisão de Organização e Legislação da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa
12/11/08	- Sr. DUVANIER PAIVA FERREIRA, Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Sr. PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR, Presidente da Comissão de Anistia, no âmbito do Ministério da Justiça - Coronel HENRIQUE DE ALMEIDA CARDOSO, Coordenador de Legislação da Divisão de Organização e Legislação da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa
26/11/08	- Sr. WELLINGTON DIAS DA SILVA, Chefe do Departamento Jurídico da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT
03/12/08	- Tenente JOSÉ VARGAS JIMENEZ, ex-Chefe do Grupo de Combatentes
10/12/08	- Senador CÉSAR BORGES, Relator do PLS 517/07; e

<b>Data</b>	<b>Participantes</b>
	- Sr. MARCELO NORMANDO, Advogado.
18/03/09	- Sr. FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIA, Procurador-Geral da União.
29/04/09	- Sr. LUIZ SÉRGIO; Deputado Federal; - Deputado Federal CARLOS SANTANA - Ex-Deputado Federal DALTRO JACQUES D'ORNELLAS; e - Sr. GUILHERME PERES DE OLIVEIRA, Subprocurador-Geral da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/RJ
06/05/09	- Dra. NELEIDE ÁBILA, Representante da Advocacia-Geral da União Na CEI - Comissão Especial Interministerial, no Âmbito do Ministério do Planejamento; - Deputados Federais PAULO ROCHA, CARLOS SANTANA E GERALDO MAGELA; - Dr. IDEL PROFETA RIBEIRO, Presidente Da CEI - Comissão Especial Interministerial no Âmbito do Ministério do Planejamento.
17/06/09	- Deputado MICHEL TEMER, Presidente da Câmara dos Deputados; - Ministro PAULO BERNARDO, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; - Ministro TARSO GENRO, Ministro da Justiça; - Coronel HENRIQUE ALMEIDA CARDOSO, Coordenador de Legislação da Divisão de Organização e Legislação da Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa, representando o Ministro NELSON JOBIM, Ministro da Defesa; - Dr. RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR, Consultor-Geral da União, representando o Ministro JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Advogado-Geral da União – AGU; - Dr. DUVANIER PAIVA FERREIRA, Secretário de Recursos Humanos - MPOG; e - Dr. PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR, Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.
02/12/09	- Cel. HENRIQUE ALMEIDA CARDOSO, representante do Ministério da Defesa; - Dr. IDEL PROFETA RIBEIRO, Presidente da Comissão Especial Interministerial - CIEI da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, representando o Secretário; e - Dr. PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR, Presidente da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.
09/12/09	- Dra. ANA ADAIL FERREIRA DE MESQUITA, Coordenadora-Geral de Benefícios do INSS.
15/12/09	- Dr. RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR, Consultor-Geral da União.
07/04/10	- Dr. RONALDO JORGE ARAÚJO VIEIRA JÚNIOR, Consultor-Geral da União, representando o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União – AGU.
26/05/10	- Dr. RAFAEL FIGUEIREDO FULGÊNCIO, representante da



Data	Participantes
	Advocacia-Geral da União – AGU; - Dr. ROGÉRIO PEREIRA DE LIMA, representante da AGU; e - Dra. ADRIANA VILLAS BOAS DE ARAÚJO LIMA, representante da AGU.
09/06/10	- Dr. PAULO ABRÃO PIRES JÚNIOR, Ppresidente da Comissão de Anistia no âmbito do Ministério da Justiça.

## **ANEXO II**

### **REQUERIMENTO**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, visando a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 8.878, de 1994, que trata de anistia de servidores exonerados ou demitidos no período de 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Indicação anexa, visando a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 8.878, de 1994, que trata de anistia de servidores exonerados ou demitidos no período de 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **INDICAÇÃO Nº      , DE 2010**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Sugere a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 8.878, de 1994, que trata de anistia de servidores exonerados ou demitidos no período de 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992.

Excelentíssimos Senhores Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão:

A CEANISTI é uma Comissão Especial desta Casa Legislativa, destinada a acompanhar, por prazo determinado, a aplicação de leis de anistia, entre as quais a Lei nº 8.878, de 1994, que dispõe sobre anistia dos servidores e empregados públicos demitidos no governo Collor.

As informações levantadas pela Comissão, bem como suas conclusões e propostas de ação constam do relatório final que ora temos a honra de encaminhar aos ilustres Ministros, anexo a esta Indicação.

No período do Governo Collor (1990-1992), embora não existam documentos comprobatórios, estima-se que aproximadamente 100 mil servidores e empregados da Administração Pública federal foram demitidos ou exonerados.

A Lei nº 8.878/1994 surgiu com o objetivo de reverter as demissões e exonerações feitas arbitrariamente, em desconformidade com preceitos constitucionais e legais e por motivação exclusivamente política. Apesar de não haver registros oficiais, calcula-se que aproximadamente 60 mil anistias foram concedidas com base nessa lei.

A partir da instauração de inquérito civil público em fevereiro de 1995, pelo Ministério Público Federal, para apuração da regularidade de processos em que a anistia foi concedida, foram instaladas sucessivas comissões especiais revisoras pelo Poder Executivo (Decretos nº 1.498 e nº 1.499, de 1995, Decreto nº 3.363, de 2000, e Decreto nº 5.115, de 2004, em vigor).

De acordo com os dados fornecidos pela atual Comissão Especial Interministerial - CEI, foram recebidos naquela Comissão 14.822 requerimentos, enviados entre 24 de junho de 2004 e 30 de novembro de 2004, de pedido de revisão de ato de anulação de anistia concedida com base na Lei nº 8.878, de 1994. Até a presente data foram apreciados 13.930 pedidos, dos quais 11.698 foram deferidos (25 trabalhadores retornaram por força de decisão judicial). Aguardam julgamento 920 processos. Quanto aos requerimentos deferidos, retornaram ao trabalho 7.299 anistiados – os demais aguardam o retorno. Em relação aos processos indeferidos, foram apresentados 1.286 pedidos de reconsideração.

Considerado todo o histórico da Lei nº 8.878/1994 e os dados mencionados, que revelam a dimensão das arbitrariedades cometidas entre 1990 e 1992, há que se reconhecer o esforço da CEI e demais órgãos competentes do Poder Executivo para agilizar o processo de análise dos milhares de requerimentos subscritos pelos servidores injustamente desligados de seus cargos e empregos.

Devem, assim, ser considerados os avanços ocorridos em função de providências adotadas pelo Poder Executivo, como o Parecer nº JT 01/2007, da AGU, peça fundamental para conferir maior segurança jurídica e agilidade na tramitação dos processos de anistia. No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cabe também citar a edição da Orientação Normativa nº 4/2008, da SRH, que sistematizou procedimentos para o retorno ao serviço dos servidores anistiados

Todavia, é preciso também dizer que, sem o enorme esforço de mobilização e persistência dos interessados, organizados em associações representativas em todo o País, esse quadro não teria se modificado. Não é demais lembrar que essa batalha vindo sendo travada há mais de quinze anos, período em que os demitidos têm enfrentado as dificuldades econômicas e psicológicas decorrentes do afastamento de suas funções, bem como o desgaste e as frustrações decorrentes das idas e vindas

aos órgãos públicos em busca de informações e soluções para os pedidos de reintegração aos seus postos de trabalho.

A eliminação dos obstáculos enfrentados pelos anistiados e postulantes à anistia não impõe, na maioria dos casos, alterações na Lei nº 8.878/1994. Boa parte dessas dificuldades pode ser resolvida mediante a adoção de providências administrativas, com os seguintes objetivos:

1. melhorar as condições de funcionamento da CEI, dotando-a de mais recursos materiais e humanos para o julgamento dos requerimentos e pedidos de reconsideração pendentes;

2. definir cronogramas de deliberação dos requerimentos e de edição das portarias de retorno e torná-los acessíveis na internet e por outros meios de divulgação, de modo que os interessados possam acompanhar o andamento dos processos e verificar a observância de critérios de precedência;

3. garantir maior transparência a partir de deliberações adotadas em sessões públicas, a exemplo do que ocorre na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça;

4. assegurar o aproveitamento de anistiados nas vagas de concursos a serem realizados pelo governo federal, em número correspondente ao de postulantes habilitados na forma da Lei nº 8.878/1994 para os respectivos cargos e empregos;

5. aclarar dúvidas que ainda possam existir sobre qual é a autoridade competente para determinar a reintegração dos anistiados, sobretudo daqueles oriundos de empresas extintas; e

6. adotar as providências cabíveis para que sejam consignados no orçamento anual os recursos indispensáveis para que se efetive o retorno dos anistiados.

A adoção dessas providências requer, acima de tudo, vontade política. Considerando o compromisso histórico do Sr. Presidente da República com os servidores vítimas das demissões arbitrárias ocorridas no período citado e, ainda, atendendo a reivindicação dos interessados, esta Comissão entendeu por bem encaminhar ao Poder Executivo a presente Indicação, na qual sugere a adoção das providências acima mencionadas e de outras que se mostrem apropriadas para conferir maior celeridade na concessão da anistia de que trata a Lei nº 8.878/1994.

É como encaminhamos a presente Indicação, confiantes de que o assunto merecerá dos ilustres Ministros a necessária atenção.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **ANEXO III**

### **REQUERIMENTO**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, visando alterações nas regras sobre remuneração de empregados públicos anistiados com base na Lei nº 8.878, de 1994.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Indicação anexa, visando alterações nas regras sobre remuneração de empregados públicos anistiados com base na Lei nº 8.878, de 1994.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **INDICAÇÃO Nº      , DE 2010**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Sugere o envio de projeto de lei visando alterações nas regras sobre remuneração de empregados públicos anistiados com base na Lei nº 8.878, de 1994.

Excelentíssimos Senhores Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão:

A CEANISTI é uma Comissão Especial desta Casa Legislativa, destinada a acompanhar, por prazo determinado, a aplicação de leis de anistia, entre as quais a Lei nº 8.878, de 1994, que dispõe sobre anistia dos servidores e empregados públicos demitidos no governo Collor.

Por ocasião do encerramento de seus trabalhos, uma das conclusões a que chegou a CEANISTI foi a existência, em muitos casos, de diferenças significativas entre a remuneração recebida por empregado anistiado, em exercício em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica e fundacional, e a remuneração dos demais servidores dos mesmos órgãos ou entidades, submetidos a regime estatutário.

Atualmente, os critérios para remuneração dos empregados anistiados de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, são estabelecidos pelo capítulo V da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que assim dispõe:



“DA REMUNERAÇÃO DOS BENEFICIADOS PELA  
LEI Nº 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994

Art. 309. O empregado de órgão ou entidade da União beneficiado pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que retornar ao serviço em órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional com fundamento no parágrafo único do art. 2º daquela Lei estará sujeito à jornada semanal de trabalho de 40 (quarenta) horas, salvo situação especial prevista em lei.

Art. 310. Caberá ao empregado que retornar ao serviço na administração pública federal direta, autárquica e fundacional apresentar comprovação de todas as parcelas remuneratórias a que fazia jus no prazo decadencial de 15 (quinze) dias do retorno, as quais serão atualizadas pelos índices de correção adotados para a atualização dos benefícios do regime geral da previdência social, desde aquela data até a do mês anterior ao do retorno.

§ 1º Não sendo válida ou não havendo a comprovação referida no *caput* deste artigo, o Poder Executivo fixará o valor da remuneração dos empregados de que trata o *caput* deste artigo, de acordo com a área de atuação e o nível do emprego ocupado, nos termos dos valores constantes do Anexo CLXX desta Lei.

§ 2º É vedada a combinação da remuneração fixada nos termos do § 1º deste artigo com as parcelas remuneratórias de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º Não haverá nenhum pagamento em caráter retroativo.

§ 4º Aos empregados de que trata o *caput* deste artigo serão devidos os auxílios transporte e alimentação, observados as normas e os regulamentos aplicáveis aos servidores públicos federais.

§ 5º A partir da data do retorno, as parcelas remuneratórias de que trata o *caput* e o § 1º deste artigo serão reajustadas nas mesmas datas e índices da revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos federais.”

O Anexo CLXX de que trata o § 1º do art. 310 da Lei nº 11.907/2009 contém os seguintes valores:

Em R\$

NÍVEL DO CARGO	VALOR DO SALÁRIO		
	Até 30 JUN 2009	A partir de 1º JUL 2009	A partir de 1º JUL 2010
Superior	3.035,00	3.410,00	5.655,80
Intermediário	2.070,00	2.447,40	2.903,00
Auxiliar	1.591,56	1.796,00	2.008,50

Embora os objetivos de tais disposições sejam promover a justa recomposição dos salários dos empregados reintegrados, ocorre que, em algumas situações, embora exerçam funções de igual nível de complexidade e responsabilidade que as executadas pelos demais servidores do mesmo órgão ou entidade, sujeitos a regime estatutário, os anistiados terminam por receber remuneração inferior, em desacordo com o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei.

Alterações nas normas sobre a matéria dependem da iniciativa do Presidente da República, em virtude da reserva estabelecida pelo art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal. Por essa razão, a CEANISTI adotou a decisão de sugerir ao Poder Executivo o envio de projeto de lei que: I - estabeleça critérios para aferir a similaridade das funções exercidas por empregados anistiados em exercício na administração federal direta, autárquica e fundacional e dos demais servidores pertencentes aos quadros de pessoal dos mesmos órgãos e entidades, sujeitos a regime estatutário; II - defina regra que faculte ao empregado anistiado a percepção do vencimento básico e das vantagens de caráter permanente devidas aos ocupantes de cargos cujas atribuições sejam similares àquelas por eles desenvolvidas.

É como encaminhamos as presentes sugestões.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **ANEXO IV**

### **REQUERIMENTO**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, visando a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 10.559, de 2002, que trata de anistia política.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça, visando a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 10.559, de 2002, que trata de anistia política.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **INDICAÇÃO Nº     , DE 2010**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Sugere a adoção de providências relativas à aplicação da Lei nº 10.559/2002, que trata de anistia política.

Excelentíssimos Senhores Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Ministro da Justiça:

A CEANISTI é uma Comissão Especial desta Casa Legislativa, destinada a acompanhar, por prazo determinado, a aplicação de leis de anistia, entre as quais a Lei nº 10.559/2002, que trata de anistia política.

As informações levantadas pela Comissão, bem como suas conclusões e propostas de ação constam do relatório final que ora temos a honra de lhes encaminhar, anexo a esta Indicação.

A Lei nº 10.559/2002 foi aprovada pelo Congresso Nacional para viabilizar a concessão do direito de anistia que o constituinte assegurou, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a todos os que foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares. A lei tem por fim conceder reparações e restaurar direitos arbitrariamente suprimidos em difícil período de nossa história.

Apesar da complexidade das questões de mérito e administrativas envolvidas na concessão dessas reparações, do grande número de requerimentos apresentados e da precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, a referida Comissão tem conseguido grandes avanços no sentido de maior celeridade e

transparência de seus julgamentos. De acordo com os dados apresentados a esta Comissão, até o final de 2008, dos cerca de 63 mil requerimentos que haviam sido autuados desde 2001, mais de 44 mil haviam sido objeto de apreciação pela Comissão de Anistia. Estima-se que 4 mil novos pedidos são recebidos por ano, na medida em que são abertos arquivos públicos e divulgadas informações antes classificadas como reservadas, confidenciais ou secretas. A Comissão de Anistia recebeu, desde sua criação até 2010, quase 70 mil pedidos.

Milhares de pessoas, muitas em idade bastante avançada, aguardam o reconhecimento de seus direitos, seja mediante deliberação sobre o pedido inicial, seja na forma de recurso das decisões adotadas pela Comissão de Anistia.

Fato relevante a ser mencionado, ocorrido no período de funcionamento da CEANISTI, é a decisão do TCU nos autos do processo TC-011.627/2006-4. Acolhida a preliminar de incompetência daquela Corte de Contas para revisar o mérito das concessões de anistia, o Plenário do TCU decidiu revogar medida cautelar que determinava a suspensão de pagamento de valores retroativos aos anistiados cujo fundamento para o reconhecimento dessa condição específica consistiu no licenciamento ex-officio do requerente, na graduação de Cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria nº 1.104/64 (Acórdão nº 2.891/2008).

Todavia, em relação aos Cabos da Aeronáutica, remanesce a controvérsia sobre a anulação das portarias de anistia dos 495 que ingressaram após a vigência da Portaria nº 1.104GM3/64. Essa questão foi também abordada nos Ofícios nº 85/2009, nº 114/2009 e nº 147/2010, enviados à AGU, o último ainda pendente de resposta. A Comissão de Anistia do Ministério da Justiça aguarda, ademais, a manifestação da AGU sobre os pedidos de revisão das anistias concedidas aos Cabos com ingresso anterior à referida Portaria, solicitados indevidamente pelo Ministério da Defesa.

Os demais problemas referentes à aplicação da Lei nº 10.559, de 2002, relatados pelos interessados, foram apontados no item 7 do relatório, cabendo destacar os seguintes:

- i – demora na deliberação dos requerimentos de anistia e dos recursos;
- ii - possível inversão na ordem de julgamento dos processos (mais novos em detrimento dos mais antigos);

iii - discriminação dos anistiados e viúvas no caso dos militares, particularmente em razão de sua inclusão no regime do anistiado político;

iv - não estariam sendo respeitados os prazos da Lei nº 11.354/2006 para pagamento dos termos de adesão e a inclusão do militar anistiado na folha de pagamento;

v - não estaria sendo considerado o art. 8º do ADCT, que assegura as promoções na inatividade, constatando-se a utilização apenas da bolsa de salários do DataFolha, cujos valores correspondem a salários base para a admissão;

vi - demora na substituição da aposentadoria excepcional de anistiado – AEA por prestação mensal, permanente e continuada - PMPC;

vii - em relação ao pagamento, divisão dos anistiados em dois grupos, alguns na folha de pagamento (anistiados dos órgãos oficiais) e outros como verba de custeio (anistiados da iniciativa privada) – no segundo caso o pagamento ficaria pendente da liberação de verbas;

viii – exigência, pelo INSS, além de cópia de Portaria do Ministério da Justiça, publicada no DOU, de certidão emitida pela Comissão de Anistia para comprovação de tempo de afastamento das atividades profissionais exigida por lei, embora as normas vigentes facultem a apresentação de uma ou de outra prova;

ix – exigência, pelo INSS, de contribuição previdenciária aos anistiados políticos pelo tempo declarado e assegurado nas decisões do Ministro da Justiça;

x - inobservância do direito de promoção nos termos do art. 8º do ADCT, segundo o qual deverão ser 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”;

xi – discriminações decorrentes da aplicação do regime do anistiado político;

xii - cálculo incorreto de valores retroativos e anulação indevida de termos de adesão firmados com base na Lei nº 11.354/2006;

xiii - aplicação de critérios diferenciados na apreciação de requerimento de anistiados políticos oriundos da Petrobras, demitidos em 1983 por participação em greve.

Entendemos que esses problemas não podem ser atribuídos a omissões ou lacunas legais. A nosso ver, são antes decorrentes de interpretações restritivas das leis, que se mostram prejudiciais aos anistiados e aos postulantes à anistia, bem como da falta de condições adequadas ao funcionamento da Comissão de Anistia.

Para que sejam solucionados, consideramos imprescindível que se firme entendimento jurídico consistente, que seja vinculante para os órgãos envolvidos na aplicação da Lei nº 10.559/2002. Por isso julgamos fundamental a elaboração, pela Advocacia-Geral da União, de parecer interpretativo sobre a Lei nº 10.559, a exemplo do ocorrido com a Lei nº 8.878/1994, a respeito das questões ora mencionadas, bem como daquelas constantes dos referidos Ofícios nº 85 e nº 114, de 2009, e nº 147, de 2010. Sem sombra de dúvida, tal medida contribuirá para conferir maior celeridade no andamento dos processos, mediante uniformização de orientação e procedimentos, bem como para evitar recursos administrativos e ações judiciais, em benefício de milhares de requerentes que há anos aguardam o reconhecimento de seus direitos.

Em face do exposto, tomamos a iniciativa de sugerir ao Poder Executivo a adoção das providências acima referidas, na certeza de que o assunto merecerá dos ilustres Ministros a necessária atenção.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **ANEXO V**

### **REQUERIMENTO**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, visando a adoção de providências relativas à aplicação das Leis nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006, que tratam de anistia de trabalhadores da Petrobras e dos Correios, respectivamente.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Exmº. Sr. Presidente da República, por meio da Casa Civil da Presidência da República, a Indicação anexa, visando a adoção de providências relativas à aplicação das Leis nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006, que tratam de anistia de trabalhadores da Petrobras e dos Correios, respectivamente.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI



**INDICAÇÃO Nº     , DE 2010**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Sugere a adoção de providências relativas à aplicação das Leis nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006, que tratam de anistia de trabalhadores da Petrobras e dos Correios, respectivamente.

Excelentíssimo Senhor Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República:

A CEANISTI é uma Comissão Especial desta Casa Legislativa, destinada a acompanhar, por prazo determinado, a aplicação de leis de anistia, entre as quais as Leis nº 10.790, de 2003, e nº 11.282, de 2006, que tratam de anistia de trabalhadores da Petrobras e dos Correios, respectivamente.

A Lei nº 10.790/2003 concedeu anistia a dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, que, no período compreendido entre 10 de setembro de 1994 e 1º de setembro de 1996, sofreram punições, despedidas ou suspensões contratuais, em virtude de participação em movimento reivindicatório, e assegurou aos dispensados ou suspensos a reintegração no emprego.

De acordo com informações prestadas por representante da Petrobras em audiência pública realizada pela CEANISTI em 14 de maio de 2008, cerca de 600 requerimentos de anistia foram indeferidos, sob o

argumento de que aos interessados, oriundos da extinta PETROMISA, não se aplicam as disposições da Lei nº 10.790/2003.

Segundo notícias veiculadas na mídia, parte desses empregados, após extinção da PETROMISA no governo Collor, teriam sido readmitidos na Petrobras por força de decisão judicial. Deste modo, quando demitidos, seriam empregados da Petrobras e, nessa condição, estariam alcançados pela Lei nº 10.790/2003.

Consultada a respeito, por meio do Ofício 85/2009, desta Comissão, assim se manifestou a AGU: *“Referente à extensão aos empregados da PETROMISA dos efeitos da Lei nº 10.790, de 2003, que anistia dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, há que se tecer algumas considerações: a ponderação veiculada no Ofício da CEANISTI é que alguns trabalhadores da PETROMISA, extinta no Governo Collor, teriam sido readmitidos na PETROBRAS, por decisão judicial; ora, se esses empregados da PETROMISA foram efetivamente readmitidos por decisão judicial como trabalhadores da PETROBRAS (somente a análise da força executória da decisão judicial será capaz de equacionar essa questão), ainda que em quadro ou tabela especial, e se enquadram nos requisitos legais postos no art. 1º da Lei 10.790, de 2003, empregados da PETROBRAS serão e a eles deve se aplicar o contido na citada Lei de anistia dos empregados da PETROBRAS”(Of. 015/AGU, em 22/02/2010, assinado pelo Advogado-Geral da União, Dr. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS).*

A matéria exige posicionamento da empresa e dos órgãos jurídicos competentes, conforme abordado no Ofício nº 85/2009, encaminhado por esta Comissão à AGU.

Por sua vez, a Lei nº 11.282, de 2006, concedeu anistia aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações unilaterais contratuais em razão da participação em movimento reivindicatório.

Com relação à referida lei, remanesce divergência sobre a data de início dos efeitos financeiros da anistia concedida com base na referida lei.

O entendimento que vem sendo adotado pela empresa é

que os efeitos devem ser considerados a partir da data do requerimento da anistia. Todavia, o § 1º do art. 1º é taxativo quanto a se adotar como marco referencial o início da vigência da lei (24 de fevereiro de 2006, data de sua publicação):

“Art. 1º É concedido anistia aos trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT que, no período compreendido entre 4 de março de 1997 e 23 de março de 1998, sofreram punições, dispensas e alterações unilaterais contratuais em razão da participação em movimento reivindicatório.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da publicação desta Lei.

§ 2º Fica assegurado o cômputo do tempo de serviço, a progressão salarial e o pagamento das contribuições previdenciárias do período compreendido entre as dispensas ou suspensões contratuais e a vigência desta Lei.”

Sobre este item, em resposta a indagação formulada por meio do já mencionado ofício 85/2009, desta Comissão, a AGU manifestou-se nos seguintes termos: “Parece-me indene de dúvidas que o §1º do art. 1º da Lei 11.282, de 2006, estabelece como marco inicial da produção de efeitos financeiros aos trabalhadores da ECT que tiverem sido anistiados por força do *caput* do art. 1º, a data da publicação da Lei, vale dizer, 24.02.2006; qualquer estipulação regulamentar ou administrativa que fixe data posterior, como . ex., a data do requerimento da anistia, restará carente de fundamentação legal”. *(Of. 015/AGU, em 22/02/2010, assinado pelo Advogado-Geral da União, Dr. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS).*

A controvérsia impõe o aprofundamento do assunto pelos órgãos jurídicos competentes, de modo a evitar possíveis recursos administrativos e judiciais.

Diante do exposto, tomamos a iniciativa de encaminhar ao ilustre Ministro a presente Indicação, sugerindo a manifestação autorizada dos órgãos jurídicos competentes para que se solucionem definitivamente as

controvérsias apontadas.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **ANEXO VI**

### **REQUERIMENTO**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo sugerindo a reestruturação funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Justiça e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Indicação anexa, sugerindo a reestruturação funcional da Comissão de Anistia, órgão integrante do Ministério da Justiça.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI

## **INDICAÇÃO Nº , DE 2010**

**(Da CEANISTI – Comissão Especial destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia)**

Sugere a adoção de providências visando a reestruturação funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Excelentíssimos Senhores Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministro da Justiça:

A CEANISTI é uma Comissão Especial desta Casa Legislativa, destinada a acompanhar, por prazo determinado, a aplicação de leis de anistia, entre as quais a Lei nº 10.559/2002, que trata de anistia política.

As informações levantadas pela Comissão, bem como suas conclusões e propostas de ação constam do relatório final que ora temos a honra de lhes encaminhar, anexo a esta Indicação.

A Lei nº 10.559/2002 foi aprovada pelo Congresso Nacional para viabilizar a concessão do direito de anistia que o constituinte assegurou, no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a todos os que foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares. A lei tem por fim conceder reparações e restaurar direitos arbitrariamente suprimidos em difícil período de nossa história.

Apesar da precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça face ao grande número de requerimentos apresentados, a referida Comissão tem conseguido tornar mais céleres e transparentes seus julgamentos nos últimos anos. De acordo com os

dados apresentados à CEANISTI, até o corrente mês mais de sessenta e oito mil processos foram autuados na Comissão de Anistia desde 2001. Destes, aproximadamente cinquenta e oito mil foram apreciados (cerca de vinte e sete mil nos seis primeiros anos e os demais no período de 2007 até a presente data). Estima-se que 4 mil novos pedidos são recebidos por ano, na medida em que são abertos arquivos públicos e divulgadas informações antes classificadas como reservadas, confidenciais ou secretas.

Milhares de pessoas, muitas em idade bastante avançada, aguardam o reconhecimento de seus direitos, seja mediante deliberação sobre o pedido inicial, seja na forma de recurso das decisões adotadas pela Comissão de Anistia.

A precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia prejudica sobremaneira o funcionamento desse importante órgão, como relatado por seu Presidente em expediente enviado a esta CEANISTI:

“A Anistia Política no Brasil foi incumbida ao Ministério da Justiça, que exerce suas funções por meio de uma comissão administrativa especializada, conforme a Lei nº 10.559/2002. A Comissão de Anistia recebeu, desde sua instituição até 2010, quase 70.000 pedidos e seu protocolo, que é permanente aberto por tratar de remédio à violação de direito fundamental (em entendimento conforme à orientação do STJ e STF), e vem recebendo aproximadamente 4.000 novos pedidos por ano, especialmente na medida em que são abertos novos arquivos públicos e disponibilizadas informações antes classificadas como reservadas, confidenciais ou secretas.

Desde 2007, considerando as novas orientações adotadas pelo Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia passou a ter como objetivo central a agilidade no julgamento dos requerimentos de Anistia Política, preservando a coerência nas decisões com a responsabilidade na utilização de recursos públicos e respeito à história de indivíduos e grupos sociais, bem como à memória das lutas por democracia no país. Para tanto, ações planejadas como inovações no funcionamento administrativo, nova metodologia de apreciação dos requerimentos, aperfeiçoamento da atividade julgadora, aumento do acesso da sociedade civil e da imprensa às informações e decisões foram fundamentais.

(...)Além da estrutura administrativa voltada ao julgamento dos processos de Anistia Política, em razão

das Portarias Ministeriais 858/2008 e 203/2010, a Comissão de Anistia viu-se obrigada a organizar uma Coordenação-Geral de Projetos para (I) o trabalho de coordenação da implantação do Memorial da Anistia Política até que este estruture-se como Diretoria independente da Coordenação-Geral, (II) a coordenação do Projeto de Educação para a Cidadania e os Direitos Humanos, que inclui as “Caravanas da Anistia” que já percorreram 17 estados brasileiros e as anistias culturais (III) a coordenação e gestão de parcerias com a sociedade civil, que descentraliza e capilariza a execução de políticas de memória por meio de editais públicos e parcerias com centro de referência nacionais na área de arquivos e, finalmente (IV) a coordenação de Cooperação Internacional em Justiça de Transição, responsável pela gestão estratégica de parcerias com órgãos de governo e universidades no exterior, a gestão do projeto de cooperação com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, o programa de cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Ministério das Relações Exteriores e a publicação semestral da Revista Anistia.

Toda essa organização feita pela Comissão de Anistia, entretanto, não foi acompanhada pelo devido aumento de sua estrutura funcional formal, o que a leva à condição de contar com a quase totalidade de seus coordenadores na condição de prestadores de serviços e, ainda, ao exercício informal das próprias coordenações, que não são formalmente existentes ou gratificadas.

A precariedade da estrutura funcional da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça foi apontada pelo Relatório de Auditoria TC nº 011.627/2006-4, Fiscalização nº 23/2006, que indica ser temerária a atribuição de atividades de alta responsabilidade e ligadas à área-fim da Comissão a funcionários terceirizados, especialmente considerando-se que, até o presente momento, o Conselho da Comissão já autorizou pagamentos na monta de R\$ 3 bilhões com seu trabalho sendo apoiado exclusivamente por prestadores que não detêm as garantias e responsabilidades incitas a ocupação de um cargo público efetivo.

É importante ressaltar, ainda, a Representação, proposta pelo Ministério Público ao TCU, protocolada em 30/06/2008, cujo item 1.2 de trata exclusivamente da estrutura funcional de Comissão de Anistia, apontando que 93.3% de seu quadro de auxiliares são terceirizados, e que apenas 5 (cinco) servidores são ocupantes de



cargos efetivos, sendo um servidor lotado no Gabinete do Ministro, e não na própria Comissão. Esse quadro agrava-se ainda mais atualmente, considerando-se que um dos quatro cargos de Direção e Assessoramento Superior da Comissão encontra-se ocupado por outro órgão. Toda a estrutura funcional da Comissão, atualmente, possui um único cargo de chefia, qual seja, o de Secretário-Executivo.

Matéria jornalística do jornal “O Globo”, publicada no dia 02/07/2008, veicula declaração do Procurador relator da Representação ao TCU acima citada, contendo graves críticas ao funcionamento da Comissão: “Dos 103 integrantes da Comissão de Anistia, apenas cinco são funcionários públicos, os demais são estagiários ou terceirizados”.

Assim, há urgência quanto à criação da estrutura funcional adequada à Comissão de Anistia, a fim de que se possa seguir com a apreciação da quantidade de requerimentos de Anistia Política. É fundamental apontar que quase 70.000 processos já foram encaminhados à Comissão de Anistia, enquanto a previsão quando da promulgação da Lei 10.559/2002 era de 10.000 processos – razão pela qual inicialmente não se previu estrutura para o órgão. Ainda, conforme já posto, não é previsto em lei um prazo para o fechamento do protocolo da Comissão de Anistia e, conforme assentado em julgados do STJ e STF, violações aos Direitos Humanos e Fundamentais são imprescritíveis e podem ser acusadas a qualquer tempo, sendo portanto impossível estabelecer medida de restrição ao protocolo de novos pedidos, que vêm ocorrendo a um ritmo de aproximada 4.000 por ano, de modo que é incorreta a leitura acerca de uma provisoriedade institucional da Comissão de Anistia. A Comissão de Anistia é órgão permanente da estrutura do Ministério da Justiça e, ao tratá-la de forma diversa, geram situações de alta precariedade.

Para que o órgão passe a funcionar de modo plenamente regular e funcional, é fundamental estabelecer estrutura funcional constituída, no mínimo, por (1) DAS-102.5, (2) DAS-102.4, para as funções de Presidente da Comissão de Anistia e de Vice-Presidentes (2) da Comissão de Anistia, segundo a possibilidade de adequação de um cargo de Assessor Especial do Ministro de Estado da Justiça ao Presidente da Comissão de Anistia; (1) DAS-101.5 a uma nova função sugerida de Diretor da Comissão de Anistia em substituição ao de atual Secretário-Executivo; (2) DAS-101.4 às funções de

Coordenador-Geral de Projetos e de Processos; (2) DAS-102.4 às funções de Assessor do Presidente; (11) DAS 101.3 às funções de Coordenador das Coordenações de Atendimento; Protocolo e Diligência; Análise; Julgamento; Finalização; Informações Processuais; Arquivo e Memória; de Implantação do Memorial da Anistia Política do Brasil, Projeto Educativo, Gestão de Parcerias e Cooperação Internacional, além de (6) DAS 101.2 para Chefes de Divisões vinculadas às coordenações acima apontadas; (4) DAS-102.3 Assessores Técnicos. Nesse âmbito, é relevante apontar que a estrutura regimental atual, aprovada pelo decreto nº 6061, de 15 de março de 2007, somente estabelece quanto cargos comissionados à Comissão de Anistia, a saber; uma DAS-101.4, um DAS 102.4 e dois DAS-102.3. Atualmente, um desses cargos, a pedido da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, foi lotado em outra Unidade.

O fluxo de processos registrados pelo Setor de Protocolo da Comissão de Anistia continua regular. Além disso, todos os recursos e ações judiciais que se opõem as decisões do Conselho da Comissão de Anistia e do Ministro de Estado da Justiça obrigam que a Comissão de Anistia manifeste-se ou preste informações mesmo a respeito de processos já finalizados, realimentando o fluxo de trabalho entre os setores.

A situação funcional atual da Comissão de Anistia é precária em razão da não existência de uma estrutura regimental compatível com a dimensão de suas funções no Estado brasileiro –a reparação aos perseguidos, a preservação e difusão da memória política dos períodos de repressão, a empresa de ações de educação e divulgação prevista orçamentariamente, a gestão de parcerias e a cooperação internacional. Atualmente, tais tarefas estão severamente comprometidas em face das limitações estruturais, impedindo a mais adequada prestação de serviços públicos segundo os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre elas, os da eficiência e transparência.”

Pelos motivos expostos, a Comissão de Anistia elaborou proposta de reformulação de sua estrutura funcional, mediante alterações no Decreto nº 6.061, de 2007, que dispõe sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça. A proposta contempla a alocação de quarenta e dois cargos comissionados, visando à adequação de sua estrutura administrativa ao

intenso e complexo conjunto de atividades sob sua responsabilidade, para o que são requeridos os seguintes quantitativos: 02 DAS 101-5; 1 DAS 102-5, 7 DAS 101-4, 5 DAS 102-4, 16 DAS 101-3, 3 DAS 102-3 e 8 DAS 101-2 (as modificações constam da demanda consolidada de todo o Ministério da Justiça, apresentada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nos autos 08084.000189/2010-40). A proposta contempla, ainda, a explicitação no rol das atribuições da Comissão de Anistia, contido no art. 7º do referido decreto, das seguintes competências: assessoramento ao Ministro da Justiça em matéria de Anistia Política; formulação, gestão e fomento de políticas públicas de reparação e memória para a democracia no Estado de Direito; e administração do Memorial da Anistia Política do Brasil.

Após acompanhar por quase três anos a aplicação da Lei nº 10.559/2002 pelos órgãos competentes, a CEANISTI, ciente das dificuldades enfrentadas pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, manifesta seu integral apoio às providências requeridas pela Presidência daquele colegiado.

Entende esta Comissão que a reestruturação funcional da Comissão de Anistia contribuirá para fortalecer o regime democrático em nosso País, mediante a organização e a divulgação de um acervo de fatos históricos cujo conhecimento é imprescindível para a compreensão das ações nocivas promovidas por regimes ditatoriais.

Em face do exposto, tomamos a iniciativa de sugerir ao Poder Executivo a adoção das providências acima referidas, na certeza de que o assunto merecerá dos ilustres Ministros a necessária atenção.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida  
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá  
Relator da CEANISTI