

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

(...)

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.º 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/5GMI, 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 n° 53.897/64, resolve expulsar determinados Cabos e Taifeiros do Serviço Ativo, através da Portaria n° 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 n° 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 n° 57.654, editado 18 anos antes, em 20 de janeiro de 1966, revoga a Portaria n° 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 n°

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. Conseqüentemente, 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 indubitoso, 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 n° 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 n° 2002.01.06855:

CABOS. FAB. PORTARIA N° 1.104, DE 1964. ATO DE EXCEÇÃO. BENEFÍCIO DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 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 n° 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 n° 65, de 2002, até aquela data como limite temporal.

II. Os Cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria n° 1.104, de outubro de 1964, até a data da edição do Decreto n° 68.951, de 19 de julho de 1971, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória n° 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 NEUENSCHW ANDER MAGALHÃES no requerimento de anistia n° 2001.01.01474:

CABOS. FAB. PORTARIA N° 1.104, DE 1964. ATO DE EXCEÇÃO. BENEFÍCIO DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 65, DE 2002. DIREITO À ESTABILIDADE E APROVEITAMENTO NO QUADRO DE SARGENTOS.

I. Os cabos da Força Aérea Brasileira atingidos pela Portaria n° 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 tomam legais, 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.

(...)

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 das Sessões, em 1.º de dezembro de 2010.

Deputado Daniel Almeida
Presidente da CEANISTI

Deputado Arnaldo Faria de Sá
Relator da CEANISTI