

9 – CONCLUSÕES

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

(...)

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

(...)

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 gerencia 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 contadoria 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 à 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.

(...)