



NOTA DECOR/CGU/AGU N.º 279/2009 – PGO

PROCESSO N.º 00400.005411/2009-25 e 00400.007934/2009-14

INTERESSADO: CEANIST

ASSUNTO: Interpretação de questões jurídicas apontadas pela CEANIST

**CEANIST – INTEPRETAÇÃO –
ANISTIA NA LEI N. 8878/1994; ANISTIA
POLÍTICA NA LEI 10.559/2002**

I - RELATÓRIO

Cuida-se de indagação formulada pela CEANIST, Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados com o objetivo de acompanhar a aplicação de leis específicas (Lei n. 8.878/1994, Lei n. 10.559/2002, Lei n. 10.790/2003 e Lei n. 11.282/2006), no sentido de que sejam esclarecidos entraves administrativos ou legais, afetos às diferentes modalidades de concessão de benefícios legalmente assegurados.

2. Resumidamente, conforme ordem de apresentação exposta no Ofício n. 85/90, às fls. 01/11, pode-se elencar os seguintes questionamentos:

2.1. Consoante item 1.1, salientam os membros da Comissão, no que tange à percepção remuneratória dos empregados beneficiados pela Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, que já regressaram aos postos de trabalho no âmbito federal, a desigualdade em relação aos vencimentos dos demais servidores públicos; aduzem os parlamentares o malferimento ao princípio constitucional da igualdade, ainda que a Administração Pública tenha que observar os parâmetros veiculados pelos artigos 2º e 3º do Decreto n. 6.657 de 20 de novembro de 2008¹;

¹ Prevêem os mencionados dispositivos que: “Art. 2º Caberá ao empregado mencionado no art. 1º apresentar comprovação de todas as parcelas remuneratórias a que fazia jus na data de sua demissão, no prazo decadencial de 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.

Art. 3º Não sendo válida, ou não havendo a comprovação referida no art. 2º, a administração pública fixará a remuneração do empregado:

1 - pela recomposição da remuneração original, atualizada pelos índices de correção adotados para a atualização dos benefícios do regime geral da previdência social, desde a data do desligamento até o mês anterior ao retorno, do



2.2. Vislumbraram os parlamentares a necessidade de submissão da matéria à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para análise dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades relativamente à suposta preferência na realização de concurso para provimento de cargo público em detrimento da absorção dos empregados beneficiados com a Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, consoante apresentação no item 1.2;

2.3. No que concerne à definição da autoridade competente para a reabsorção do anistiado, sustentam os parlamentares a divergência existente entre as atribuições da autoridade máxima da entidade estatal sucessora ou do Ministro de Estado da respectiva Pasta quanto ao aproveitamento da mão-de-obra nos moldes da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, conforme elencado no item 1.3;

2.4. No subitem 2 da exordial, relativamente aos anistiados políticos, relataram os parlamentares o caráter político das demissões dos “trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro”, após movimento grevista, e asseveraram a opinião da Comissão de Anistia no sentido de que se subsumiriam à exceção veiculada pelo inciso IX do artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002², o qual remete ao §5º do art. 8º do ADCT³. E neste sentido, colimam os congressistas a manifestação definitiva desta Advocacia acerca da correta interpretação da exceção veiculada no inciso IX do art. artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002;

2.5. No que concerne aos ex-cabos da aeronáutica, sugerem os relatores da CEANIST a necessidade de posicionamento conclusivo a ser proferido pela Advocacia-Geral da União quanto ao reconhecimento do direito de anistia dos ex-cabos da FAB, ocorrido com base na Portaria n. 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964;

emprego, por meio do exame de registros fidedignos referentes ao empregado em poder da administração pública ou constantes da Carteira de Trabalho e Previdência Social do trabalhador, respeitados os limites máximos constantes do Anexo CLXX da Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008; ou

II - na ausência dos registros de que trata o inciso I, pelo posicionamento na Tabela constante do Anexo deste Decreto, mediante análise do nível do emprego ocupado e contagem de tempo de serviço no emprego”.

² Dispõe o referido dispositivo que: “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;”

³ Prevê a norma em comento que: “Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.(...) § 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º”.



2.6. Consoante apresentado no item 2.3 da exordial, relativamente ao cálculo dos valores retroativos da reparação econômica decorrente do reconhecimento da condição de anistiado político, disciplinado pela Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, aduzem os parlamentares a suspensão dos pagamentos pela existência de demandas judiciais; a ausência correção sobre os valores previstos pela alínea “b” do inciso II do artigo 4º da referida norma⁴; dificuldades quanto à cessão dos valores pertinentes ao termo de adesão (firmado pelos militares declaradamente anistiados políticos, relativamente ao valor correspondente aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica) às instituições bancárias e aplicação de hipótese de prescrição veiculada pelo parágrafo 6º do artigo 6º da Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002⁵;

2.7. No que concerne aos militares que reconhecidamente considerados anistiados políticos, sustentam os parlamentares a existência de discriminação quanto à concessão de pensão aos dependentes, bem como sustentam problemática afeta ao reconhecimento de promoções;

2.8. Salientou-se ainda no item 2.5 da exordial a divergência de resultados quanto à apreciação da condição de anistiado político de ex-empregados da Petrobrás;

2.8. Com relação à anistia de ex-empregados da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), aduzem os parlamentares a necessidade de elucidação quanto à data inicial para o cômputo dos efeitos financeiros, regidos pelo §1º do artigo 1º da Lei 11.282 de 23 de fevereiro de 2006⁶, conforme apontado no item 3;

2.9. O item 4 atinente aos efeitos da Lei 10.790 de 28 de novembro de 2003⁷, foi aduzido pelos parlamentares a necessidade de interpretação do artigo 1º da

⁴⁴ Dispõe a norma que: “Art. 4º O pagamento far-se-á da seguinte forma: (...)

II - a partir do mês de janeiro do ano seguinte ao da assinatura do Termo de Adesão: (...)

b) aos que recebem prestação mensal superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), 48 (quarenta e oito) parcelas, mensais e sucessivas, no valor de 50% (cinquenta por cento) da prestação mensal”.

⁵ Dispõe a norma que: “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. (...)§ 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.”

⁶ Prevê a norma que: “Art. 1º É concedida 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”.

⁷ Dispõe a norma que: “Art. 1º É concedida anistia a dirigentes, representantes sindicais e demais trabalhadores integrantes da categoria profissional dos empregados da empresa Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS, 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, assegurada aos dispensados ou suspensos a reintegração no emprego.



mencionada norma, relativamente aos empregados oriundos da extinta PETROMISA, readmitidos por decisão judicial.

3. Às fls. 16/23, consta aditamento à peça exordial, o Ofício n. 114/09-CE/Pres que expõe dois itens relevantes:

3.1. No item 1, aduzem os parlamentares a necessidade de revisão de decisão anulatória proferida pela Diretoria de Pessoal Militar da Marinha em relação aos termos de adesão decorrentes da previsão do 1º da Lei n. 11.354, de 19 outubro de 2006⁸, devidamente embasada no Parecer n. 119/CONJUR/MD-2008, proferido pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa⁹ e colacionado aos autos às fls. 28/35;

3.2. Requerem ainda a apreciação do regime jurídico os militares anistiados por suposto tratamento desigual em relação aos demais militares, sendo citado o ajuizamento da ADPF N. 158 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

4. Consoante encaminhamento da Chefe de Gabinete do Advogado-Geral da União, o Consultor-Geral da União requereu análise pelo Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU/AGU), e na seqüência, foi solicitada a análise e manifestação à Advogada da União que subscreve a presente.

5. Por meio do Ofício n. 786/2009/CA- Gabinete do Presidente, a Comissão de Anistia apresentou às fls. 49/60, esclarecimentos pertinentes à sua atuação, bem como colacionou documentos às fls. 61/90. Em síntese, foram aduzidos os seguintes argumentos:

5.1. No que tange aos ex-empregados do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, salienta a Comissão de Anistia que, em audiência realizada em 2007, foi oportunizada a exposição de fatos históricos pertinentes ao movimento grevista de 1985 e, após a apreciação da temática, verificou-se que por se tratar de órgão da Administração Pública Direta, enquadrar-se-ia a situação fática dos mencionados trabalhadores na exceção veiculada pelo §5º do artigo 8º do ADCT;

5.2. No que concerne à Portaria n. 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964, sustenta a Comissão de Anistia a edição de Súmula n. 2002.07.0003, com base na qual foram declarados anistiados diversos ex-cabos da Aeronáutica. No entanto, destacou-se que, em virtude da edição da Nota ADU/JD 10/2003, e com fulcro no

Parágrafo único. As pendências financeiras serão acertadas com base nos parâmetros dos acordos de retorno de dispensados ou suspensos pelos mesmos motivos homologados na justiça do trabalho pela PETROBRÁS no ano de 2003”.

⁸ Dispõe a citada norma que: Art. 1º Fica o Poder Executivo, por intermédio dos Ministérios da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão, autorizado a pagar, na forma e condições estabelecidas nesta Lei, aos que firmarem Termo de Adesão o valor correspondente aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixado em virtude da declaração da condição de anistiado político de que trata a Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002.

⁹ Adunei por cópia a mencionada manifestação às fls. 28/35, consoante pronto encaminhamento da CONJUR/MD.

2



artigo 17 da Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002¹⁰, no artigo 5º da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999¹¹ e da Portaria do Ministério da Justiça n. 594, de 12 de fevereiro de 2004, foram instaurados 495 processos de anulação dos atos de reconhecimento da condição de anistiado políticos. Informou-se que foi conferida *“mesma interpretação dada pela Advocacia-Geral da União e reafirmada pelo Ministro de Estado da Justiça, no que tange aos cabos da FAB que ingressaram na Força após a edição da Portaria 1.104, de 1964 e foram licenciados com fundamento na referida portaria, opinando pelo indeferimento dos pedidos”*. Posteriormente, em sendo submetido à análise da CONJUR/MJ, foi emitido Parecer CEP/CGLEG/CONJUR/MJ n. 071/2007, bem como suscitada a manifestação do Ministério da Defesa acerca dos pagamentos da reparação econômica, devidamente respondida pelo Ofício n. 11197/SEORI-MD. Em suma, destaca a Comissão de Anistia que a maioria das anulações das portarias de reconhecimento da condição de anistiado dos ex-cabos da Aeronáutica encontra-se concluída, embasada no princípio da autotutela e da legalidade bem como na previsão do disposto no artigo 17 da Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002;

5.3. Genericamente em relação às demais temáticas vislumbradas pela CEANIST, foi asseverado que *“o ofício não aponta dados concreto acerca da inobservância por parte desta Comissão de Anistia”*. E quanto às promoções previstas no artigo 8º do ADCT, destacou-se que as promoções a que fariam jus os que foram perseguidos seriam *“apenas aquelas a que teriam direito o perseguido se houvesse permanecido em atividade e não as sujeitas a critérios subjetivos ou competitivos”*;

5.4. Com relação aos ex-empregados da Petrobrás, sustenta a Comissão de Anistia que houve o reconhecimento da condição de anistiado político, no entanto, não foi deferida a reparação econômica de caráter indenizatório por terem os empregados percebidos verbas trabalhistas decorrentes do rompimento contratual *“cessando desta forma, os prejuízos causados pela perseguição sofrida”*;

5.5. Em essência, sustenta a Comissão de Anistia que *“Aqueles anistiados que tiveram seu status quo ante restaurado, ou seja, tiveram o direito de retorno ao trabalho assegurado, não poderiam de forma alguma serem agraciados com um benefício vitalício, posto que já foram reparados pelo Estado, implicando em dupla indenização da mesma natureza”*. E conclui a mencionada Comissão que *“tem entendido que os pedidos de reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação mensal, permanente e continuada formulados por pessoas que foram reintegradas ou readmitidas com as devidas promoções, são improcedentes, sob o fundamento de que não cabe cumulação de reparação*

¹⁰ Dispõe a norma que: *“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.”*

¹¹ Dispõe a norma em tela que: *“Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”*.



econômica em prestação mensal, permanente e continuada com a reparação em prestação única, nem cumulação de reparação econômica com o mesmo fundamento, a teor do que dispõe os arts. 16 c/c 3, §1º da Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002” (fl. 59).

6. É o breve relato. Passa-se ao exame.

7. Inicialmente, insta salientar que a temática ora suscitada insere-se no âmbito das atribuições legalmente designadas ao Advogado-Geral da União, nos termos da previsão dos incisos VII, VIII e X do artigo 4º da lei orgânica¹². Especificamente no que concerne à Consultoria-Geral da União, consoante previsão do artigo 10 da lei de regência¹³ e dos incisos II e V do artigo 5º do Ato Regimental n. 05, de 27 de setembro de 2007¹⁴, afirma-se a competência quanto ao assessoramento jurídico em temáticas voltadas à uniformização das interpretações preteritamente proferidas pela Advocacia-Geral da União, bem como da legislação federal a ser aplicada por órgãos federais.

8. *In casu*, não se pretende substituir qualquer manifestação apresentada pela Comissão de Anistia, órgão da estrutura do Ministério da Justiça, até mesmo, em função de que a Advocacia-Geral da União não é instância revisora dos entendimentos proferidos pelo mencionado órgão. Colima-se, apenas, em resposta às indagações formuladas pela CEANIST, elucidar determinadas questões, bem como sugerir interpretações acerca da legislação pertinente, afastando-se de qualquer interferência abusiva sobre as atribuições legalmente conferidas à Comissão de Anistia, nos termos do artigo 12 da Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002¹⁵. Almeja a presente manifestação, aclarando as temáticas ora alinhavadas, conferir maior segurança jurídica nas decisões administrativas pertinentes e, assim, propiciar o apaziguamento de determinadas situações de conflituosidade elencadas pelos parlamentares que subscrevem a peça exordial.

9. Há que se comentar, preliminarmente, que foram reunidos procedimentos em trâmite nesta Advocacia, especialmente no âmbito consultivo, referente às questões jurídicas que guardassem correlação com quaisquer das temáticas explicitadas na exordial, com fito de

¹² Dispõe o artigo 4º que: “Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: (...)”

VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;

VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração;

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;”

¹³ Prevê o artigo 10 que: “Art. 10 - À Consultoria-Geral da União, direta e imediatamente subordinada ao Advogado-Geral da União, incumbe, principalmente, colaborar com este em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República produzindo pareceres, informações e demais trabalhos jurídicos que lhes sejam atribuídos pelo chefe da instituição”.

¹⁴ Por sua vez, o Ato Regimental n. 05, de 27 de setembro de 2007 explicita que: “Art. 5º São atribuições do Consultor-Geral da União: (...)”

II - colaborar com o Advogado-Geral da União no assessoramento jurídico do Presidente da República, nos termos do art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; (...)”

V - editar e consolidar as orientações da Consultoria-Geral da União, com base em pareceres, notas ou informações aprovados pelo Advogado-Geral da União;”

¹⁵ Prevê a norma em comento que: Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.



que fossem conhecidas as discussões jurídicas que permeiam as matérias. Ademais, foram tempestivamente atendidos os representantes de entidades e/ou interessados que pretenderam expor, verbal ou por escrito, detalhes referentes às temáticas ora relatadas. Informe-se, por oportuno, que o exame ora proposto foi priorizado em relação às demais temáticas submetidas à Advogada da União que subscreve a presente, fundamentalmente, em apreço aos direitos individuais legalmente consagrados que, entre outros, colima reparar situações de opressão político-ideológica ocorridas no país em décadas não tão distantes.

10. Como estratégia de abordagem, dividir-se-á a presente análise em duas linhas temáticas, sendo uma referente aos trabalhadores beneficiados com as disposições da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994 e outra afeta às questões pertinentes à anistia política, fundamentalmente, referente à Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002. Em essência, quanto ao primeiro eixo temático, caberá a reafirmação dos entendimentos expostos no Parecer JT-01, o qual teve sua relevância e repercussão destacadas na peça exordial. Na seqüência, examinar-se-á, individualizadamente, os itens apontados pela CEANIST, observada a ordem em que foram apresentados, tendo por enfoque a base principiológica que orientará a hermenêutica dos dispositivos legais pertinentes e sobre a qual se assentarão as propostas de deslinde. Com isso, pretende-se aclarar os pontos nodais das temáticas ora relatadas, apresentando-se a sugestão de que a presente manifestação seja, na hipótese de concordância, adotada pelo Advogado-Geral da União, nos termos do artigo 41 c/c com artigo 40 da Lei Complementar n.º 73, 10 de fevereiro de 1993¹⁶, para que, sedimentem a condução das temáticas em comento de forma vinculante no âmbito da Administração Federal.

II- ASPECTOS REFERENTES À ANISTIA VEICULADA PELA LEI N. 8.878, DE 11 DE MAIO DE 1994:

11. Há que se salientar, inicialmente, alguns trechos do entendimento apresentado no Parecer CGU/AGU N.º 01/2007 – RVJ, aprovado no termos do artigo 41 da Lei Complementar n.º 73, 10 de fevereiro de 1993, bem como aprovado pelo Presidente da República e publicado no DOU 31/12/2007, relativamente ao regime jurídico dos empregados anistiados por força da previsão da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, como apresentado pelo Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior:

¹⁶ Prevêem as normas em comento que : “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.”.



(...)

203. A Lei só se aplica aos servidores titulares de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente, à época da exoneração, demissão ou dispensa. Excluem-se necessariamente do espectro desta Lei aqueles que ocupavam, à época do afastamento, cargos em comissão ou temporários.

204. Não se aplica aos empregados de pessoas jurídicas de direito privado que tenham sido contratadas mediante convênio, posto que tal modalidade de recrutamento não gera vínculo com a União (MS 3979 – STJ, Relator Demócrito Reinaldo, DJ 29.10.1996., p.41561).

205. Também não se aplica a presente Lei aos titulares de Função de Assessoramento Superior – FAS, visto que, demissíveis *ad nutum*, eram cargos que possuíam vínculos precários e transitórios com a administração pública (STJ, MS 8983, relator Ministro Arnaldo Esteves de Lima, julgamento 28.09.2005, DJ 07.11.2005; MS 8954, relator Ministro Hamilton Carvalhido, julgamento 28.09.2005, DJ 28.11.2005¹⁷). (...)

225. Segue-se o *caput* do art. 2º da Lei de Anistia, *verbis*:

Art. 2º O retorno ao serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formulem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o art. 5º, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à Comissão Especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993.

(...)

230. Essa hipótese é a de mais fácil análise pelo intérprete. Um determinado servidor ou empregado ocupava um dado cargo ou emprego. Afastado e posteriormente anistiado retorna ao mesmo órgão ou à mesma entidade para ocupar o mesmo cargo ou emprego que ainda subsiste na estrutura institucional.

231. Não resta dúvida que o retorno deve ocorrer na mesma classe, nível ou padrão em que se encontrava quando do afastamento¹⁸.

232. Lembre-se que o espírito da lei é recompor uma situação fático-jurídica interrompida por ato arbitrário, ilegal ou inconstitucional do gestor público. (...)

236. No retorno a cargo ou emprego transformado, deve haver **correspondência de atribuições, de grau de escolaridade exigido e de habilidades específicas** (MS 4108 – STJ, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ 18.02.97).

¹⁷ Na esteira deste entendimento, também os julgados do Superior Tribunal de Justiça corroboram o entendimento expresso no Parecer CGU/AGU Nº 01/2007 – RVJ, a exemplo do MS 8.957/DF (1ª Seção, DJ de 10/12/2007); MS 8.958/DF (3ª Seção, DJ de 20/02/2006)

¹⁸ Na esteira deste entendimento o Superior Tribunal de Justiça, foi apreciado no Mandado de Segurança n. 12.781-DF, assim ementado: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ANISTIA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REJEIÇÃO. RETORNO AO SERVIÇO DE ANISTIADO. OMISSÃO DA AUTORIDADE IMPETRADA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão compete deferir o pedido de retorno dos servidores ou empregados cuja anistia tenha sido reconhecida com fundamento na Lei 8.878/94.

Inteligência do art. 1º do Decreto 6.077/07 e do art. 27, XVI, alínea "g", da Lei 10.683/03. Preliminar de ilegitimidade passiva ad causam rejeitada.

2. Nos autos há elementos suficientes para apreciar a suscitada violação a direito líquido e certo da impetrante, não havendo necessidade de dilação probatória. Preliminar de inadequação da via rejeitada.

3. Anulada por sentença transitada em julgado a decisão da comissão interministerial que cassara a anistia concedida com base na Lei 8.878/94, deve a Administração proceder ao imediato retorno ao serviço público do servidor ou empregado. Omissão da autoridade impetrada caracterizada.

4. O retorno ao serviço independerá da existência de vaga para o cargo ou emprego e se dará, exclusivamente, naquele anteriormente ocupado, mantido o regime jurídico a que o anistiado estava submetido à época da exoneração, demissão ou dispensa, conforme os arts. 2º e 3º, § 2º, do Decreto 6.077/07 e 2º da Lei 8.878/94. 5. Segurança concedida.

(MS 12781/DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2007/0093094-2; Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA - TERCEIRA SEÇÃO; Data do Julgamento 11/06/2008; Data da Publicação/Fonte DJe 04/08/2008)



237. No julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n.º 7.200 – DF (2000/0107854-2), no Superior Tribunal de Justiça, Relator o Ministro Francisco Peçanha Martins, no dia 22.09.2004, ficou assentado que o retorno dar-se-ia nos cargos em que se encontravam, **ou assemelhados quanto aos níveis salariais.**

238. Também nesses casos, há que se buscar, o máximo possível, a reconstituição da situação funcional anterior.

239. Não seria razoável pretender, sob o argumento da transformação, que o servidor ou empregado anistiado retornasse ao serviço público no padrão inicial de remuneração do cargo que resultou da transformação do anteriormente ocupado.

240. Nesse sentido, a Instrução Normativa n.º 12, de 06.10.1994 da Secretaria de Administração Federal – SAF, estabeleceu, *verbis*:

3. Os servidores que à época da demissão eram titulares de cargos ou empregos permanentes, pertencentes aos planos de classificação de cargos e empregos da Administração Pública Federal Direta, das fundações e das autarquias, retornarão ao cargo correspondente, resultante da transformação autorizada pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no nível, padrão ou referência em que se encontrava, quando demitidos, nos seus respectivos quadros de pessoal.

241. No julgamento do REsp n.º 544.026/DF, relator Ministro Arnaldo Esteves de Lima, julgado em 25.04.2006, publicado no DJ de 15.05.2006, o STJ manteve o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, lastreado na IN n.º 12, de 1994, **determinava o enquadramento dos anistiados no nível equivalente em que se encontravam quando foram demitidos.**

242. Como a análise do retorno dos anistiados deve ser individualizada, não pode ser desconsiderada a situação funcional de cada um.

243. Portanto, não é lícita a promoção do retorno de todos, indistintamente, no nível inicial da carreira.(...)

333. Os que se alinham à tese que inadmita a possibilidade da conversão de regimes, especialmente do regime celetista para o estatutário, sustentam que estaria sendo malferida a regra do concurso público prevista no art. 37, II da Constituição Federal.

334. Essa tese foi bastante desenvolvida na NOTA DECOR/AGU/AGU N.º 76/2006, de autoria da Dr.ª Maria Margareth Veríssimo¹⁹, lançada nos autos do processo n.º 00400.000575/2005-32, aprovada pelo Despacho n.º 1.202, de 1996, do então Consultor-Geral da União e, recentemente, na NOTA AGU/CGU/DECOR N.º 193/2007 – SFT²⁰²¹, de autoria

¹⁹ Oportunamente, insta salientar o entendimento expresso pela Dra. Maria Margareth Veríssimo com acuidade que lhe era peculiar, na citada nota: “61. Nesse contexto, repise-se, sob a orientação de que os anistiados titulares de empregos permanentes regidos pela CLT, não poderiam ser enquadrados em cargos públicos regidos pela Lei n.º 8.112, de 1990, tendo em vista a vedação de provimento derivado (art. 37, II, CF) e em consonância com as decisões proferidas nos autos da AMS n.º 96.01.40577-1/DF (MS n.º 95.0011851-3), da 2.ª Turma do TRF, em que foi ordenado que “o retorno dos impetrantes aos empregos congêneres aos exercidos nas empresas extintas (Portobrás e EBTU)” seria “sob o regime da CLT”, e nos autos do MS n.º 4.085/DF, que deu parcial provimento ao pedido dos impetrantes para que eles fossem admitidos mediante um novo contrato de trabalho, sem nenhum vínculo com o anterior, foram os mencionados empregados anistiados enquadrados em Tabela Permanente incluída no Ministério dos Transportes, sob o regime CLT. (...) É notório, portanto, que, no caso da Lei de Anistia em voga, o legislador não conferiu à Administração nenhum poder para incluir os anistiados num ou noutro regime de trabalho. Ao revés, foi incisivo ao indicar em que cargo ou emprego o servidor que retornasse ao serviço deveria ser incluído, ou seja, o mesmo que ocupava anteriormente. (...) Assim, estando os ex-empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, antes da demissão ou dispensa, vinculados ao regime da CLT, defeso à Administração atribuir-lhes enquadramento diferente daquele determinado pela Lei n.º 8.878, de 1994”. (grifos não constantes do original)

²⁰ Por sua vez, Dr. Sérgio Eduardo Tapety, à época da apreciação e edição da NOTA AGU/CGU/DECOR N.º 193/2007, aprovada pelo Despacho DECOR/CGU/AGU N.º 196/2007–JD, destacou que: “47. Desta forma, o cumprimento dessas decisões judiciais pela Administração Pública Federal tem que observar exatamente os limites objetivos da coisa julgada. Ao se analisar essas decisões judiciais que beneficiaram os citados servidores, não há nelas qualquer determinação no sentido de incluí-los no Regime Jurídico Único previsto na Lei n.º 8.112, de 1990. (...) 50. Esse entendimento judicial está em conformidade com as determinações legais, pois o retorno ao serviço tem que ser exclusivamente no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva



do Advogado da União e Coordenador-Geral do DECOR, Dr. Sérgio Tapety, exarada nos autos do presente processo, que reapreciou a NOTA DECOR/CGU/AGU 76/2006, por força do pedido de reconsideração formulado pela ANAJUR, às fls 1.

335. Ao analisar o caso concreto da anistia concedida judicialmente a ex-empregados da extinta EBTU e da extinta Portobrás, a NOTA AGU/CGU/DECOR N.º 193/2007 – SFT, em comento, formula importantes construções jurídicas ao deslinde das controvérsias referentes à anistia.

336. Inicialmente, alega que a **mera extinção de órgãos e entidades não dá ensejo à anistia.**

337. Alega, também, a **impossibilidade de haver mudança de regime jurídico** quando do deferimento, judicial ou administrativo das anistias. O retorno, segundo o autor da Nota, deve se dar no mesmo cargo ou emprego naquele em que foi transformado²².

transformação, conforme exposto no art. 2º, caput, da Lei nº 8.878, de 1994. 51. Mesmo na hipótese de extinção de órgãos ou entidades que tiveram suas atividades transferidas, absorvidas ou executadas por outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, o retorno do anistiado tem que ser no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994). 52. No caso dos anistiados das extintas EBTU e PORTOBRÁS, não há previsão legal que ampare a transformação de seus empregos públicos, provenientes daquelas extintas empresas públicas, para cargos públicos regidos pela Lei nº 8.112, de 1990. Até porque, se existisse lei nesse sentido, a mesma seria considerada inconstitucional, por vício material, pois afrontaria o art. 37, II, da Constituição Federal, que exige prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

53. Diante desse entendimento do Pretório Excelso, é de se interpretar conforme a Constituição Federal a expressão "transformação" prevista no caput do 2º da Lei nº 8.878, de 1994, de acordo com os princípios que informam a Administração Pública (art. 37 da Carta Magna)". (grifos não constantes do original)

²¹ Perfilhando idêntica linha de entendimento, especificamente quanto ao regime disciplinar que incidirá nas relações jurídicas constituídas servidores públicos civis anistiados e empregados públicos anistiados com a Administração Pública Federal, foi asseverado na NOTA DECOR/CGU/AGU/ n. 168/2008- SFT, ainda pendente de aprovação pelo Consultor-Geral da União que: "14. Desta forma, mesmo estando o empregado público anistiado exercendo os seus encargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e funcional, o mesmo estará sujeito ao regime disciplinar previsto na CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1943) e não a Lei nº 8.112, de 1990, uma vez que a sua relação jurídica com a União tem natureza contratual e não estatutária. 15. Com relação ao empregador público anistiado que retornar para a empresa pública ou sociedade de economia mista sob controle de União, o regime disciplinar aplicável também será o da CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1943). Neste caso, não se pode deixar de mencionar a possibilidade de incidirem, além das regras constantes da CLT, as disposições previstas, por exemplo, em regulamento de empresa ou em negociações coletivas (acordos ou convenções coletivas) que tratem especificamente de matéria disciplinar. 16. Quanto ao procedimento administrativo a ser adotado para a apuração da infração disciplinar e aplicação da sanção cabível, cabe tecer abaixo algumas considerações. 17. No que tange ao servidor público anistiado não resta dúvida que os meios de apuração dar-se-ão por sindicância ou processo administrativo disciplinar que serão regidos pela Lei nº 8.112, de 1990. 18. Já o empregado público anistiado que desempenha seus encargos na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estará sujeito a um processo administrativo para a apuração da infração disciplinar e aplicação da sanção prevista na legislação trabalhista, que lhe garanta o contraditório e ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF)". (grifos não constantes do original)

²² Insta salientar que em sendo apreciada a situação dos ex-empregados da Telebrás, por ocasião da edição da NOTA 347/2006, aprovada pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 1137/2006 e pelo Advogado-Geral da União em 12/01/2007, posicionava-se o DECOR no sentido de que: "23. Ou seja, mesmo que as atividades desempenhadas pelas subsidiárias da Telebrás tivessem sido absorvidas pelo Ministério das Comunicações (o que não ocorreu), ainda assim os ex-empregados anistiados não poderiam vir a ocupar cargos públicos naquele órgão, ante a ausência de disposição legal que tenha efetivado a transformação a que alude o art. 2º, caput, da Lei nº 8.878/94, bem como por não ser possível afrontar-se o mandamento constitucional do art. 37, II para alocar os ex-empregados públicos anistiados em cargos públicos.

24. Há ainda que se observar, ainda, para a implementação do retorno dos anistiados, as disposições do art. 3º da Lei nº 8.878/94 e da Orientação Normativa nº 03, de 13 de julho de 2005, expedida pelo Secretário de Recursos Humanos do MPOG, as quais estabelecem os procedimentos a serem observados, exigindo-se a justificação da necessidade da Administração quanto ao retorno dos ex-servidores, a comprovação da existência de cargos ou empregos vagos e, por fim, a disponibilidade orçamentária para o custeio das respectivas despesas. É o que dispõem: (...)



338. Sustenta que a **absorção das atribuições** não pode ser intuída pela Comissão Especial que analisa os pedidos de revisão, mas sim, **deve estar prevista em Lei**.

339. Afirma o autor que, nessa hipótese, o retorno do empregado público, regido pela CLT, dar-se-ia em quadro especial na administração direta.

340. Adota diversos e significativos argumentos para sustentar sua tese.

341. Em primeiro lugar, na análise dos limites objetivos da coisa julgada, no caso concreto tratado nestes autos, não se identifica a determinação de que os ex-empregados sejam anistiados para retornarem como servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 1990.

342. Ainda segundo o autor, não há autorização legal para a conversão de regimes.

343. A regra contida no § 1º do art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990, que objetivou dar cumprimento à norma constitucional de que trata o caput do art. 39 da Constituição Federal, aplicou-se somente àqueles empregados públicos permanentes dos quadros da administração direta, autárquica e fundacional que se encontravam em exercício quando da publicação da Lei, em dezembro de 1990.

344. A preservação de regimes estaria, ainda, em consonância com o caput do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994.

345. Admitir o contrário seria violar a regra do concurso público insculpida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

346. Sustenta ainda o autor da Nota que acolher a interpretação que entende possível a conversão de regimes - para o caso de as atribuições de empresas públicas e sociedades de economia mista extintas serem absorvidas por órgãos da administração direta - significa tratar desigualmente os anistiados, na medida em que aqueles cujas atribuições das entidades extintas tenham sido absorvidas por outras entidades permaneceriam regidos pela CLT.

347. A transformação, segundo parâmetros postos pelo STF (ADIN nº 248/RJ, relator o Ministro Celso de Mello, DJ 08.04.94 e ADIN nº 2.713/DF, Relatora Ministra Ellen Grace, DJ 07.03.2003) somente pode ocorrer quando houver identidade de regimes jurídicos – o que de plano eliminaria a possibilidade de conversão da CLT para o regime estatutário –, a identidade substancial entre os cargos ou entre empregos públicos e a compatibilidade funcional e remuneratória.

348. Assim, a única hipótese juridicamente possível para o caso seria a instituição de quadro ou tabela especial no órgão da administração direta ao qual os anistiados estariam subordinados funcionalmente, em que permaneceriam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, a despeito do comando inserto no caput do art. 39 da Constituição Federal, por tratar-se de cumprimento de decisão judicial.

353. Trata-se de clara tentativa de pacificar a questão no âmbito da administração pública federal, em que se determina que o retorno do anistiado dar-se-ia sob o mesmo regime a que estava submetido à época do afastamento, *verbis*: Art. 2º O retorno do servidor ou empregado dar-se-á exclusivamente no cargo ou emprego anteriormente ocupado.

Parágrafo único. Será mantido o regime jurídico a que o anistiado estava submetido à época da exoneração, demissão ou dispensa.(...)

25. Quanto às exigências referidas no item anterior, informa a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração de Pessoas do Ministério das Comunicações (fls. 207/208 do apenso) que o órgão não possui dotação orçamentária para eventual absorção dos anistiados das subsidiárias da Telebrás. Também não possui unidades regionais com cargos vagos para a absorção destes ex-servidores anistiados, o que inviabilizaria (como se já não fossem suficientes as demais razões levantadas) a alocação dos ex-empregados nos quadros do Ministério das Comunicações, conforme pretendido. (...)

27. Assim sendo, tem-se no caso dos ex-empregados das subsidiárias da Telebrás que, apesar de poderem estar englobados, a princípio, dentre aqueles aos quais foi reconhecida anistia (situação esta cuja análise compete às Comissões instituídas para tal finalidade, conforme previsão no art. 2º, caput da Lei nº 8.878/94), não têm como retornar ao serviço público na forma pretendida, ou seja, ocupando cargos públicos no Ministério das Comunicações, o que se dá, em síntese, em razão da inaplicabilidade ao caso do previsto no art. 2º, Parágrafo único da Lei nº 8.878/94, bem como pela impossibilidade de se prover cargos e empregos públicos sem prévia aprovação em concurso público, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Estou de acordo, portanto, com o posicionamento defendido no Parecer/MC/CONJUR/BMF/Nº 1437/2006".



361. Nesse sentido, resigno-me em acolher a jurisprudência e a orientação doutrinária predominantes que apontam para a impossibilidade de conversão de regimes.

362. Assim, havendo a absorção ou transferência de atividades antes desempenhadas por entidades por órgãos, autarquias ou fundações, prudente é que se adote o entendimento de que os empregados que eram regidos pela CLT nas entidades que foram extintas, liquidadas ou privatizadas, integrarão, como celetistas, quadro especial em extinção, a despeito da previsão expressa do caput do art. 39 da CF.

363. Dessa forma, todas as conseqüências decorrentes desse posicionamento, indicadas acima, devem ser implementadas.

364. Ponderadas as normas constitucionais de regência, a balança pende, neste momento, para a norma inserta no inciso II do art. 37, que pugna pelo concurso público como único mecanismo de provimento dos cargos públicos, ainda que o Supremo Tribunal Federal admita em pacífica jurisprudência, postos determinados limites, o provimento decorrente de transformação de cargos.

(grifos não constantes do original)

12. Consoante entendimento sedimentado por esta Consultoria, há que se ter presente os parâmetros legais referentes à anistia veiculada pela Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994²³, razão pela qual orienta-se que o retorno dos trabalhadores a que se referem à mencionada norma observará o regime jurídico ao qual se vinculavam preteritamente²⁴. Restando, com isso, afastada a possibilidade de equiparação do regime jurídico dos servidores públicos federais aos trabalhadores que mantivessem vínculo celetista à época da ocorrência das hipóteses dos incisos I a II do artigo 1º da mencionada norma legal.

13. Buscando referenciais históricos pertinentes à tentativa normativa de retorno ao *status quo ante* na relação empregatícia firmada, seja entre trabalhadores e empresas, seja entre Administração Pública e os servidores públicos (militares ou civis), merece realce os requisitos veiculados pela Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, relativamente aos atos de exceção perpetrados no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Em que pese os fatores históricos que culminaram com a edição da mencionada norma, a ser devidamente salientada nas linhas que se seguirão, enunciava o artigo 3º que: “O retorno ou a reversão ao serviço ativo somente deferido para o mesmo cargo ou emprego, posto ou graduação que o servidor, civil ou militar, ocupava na data de seu afastamento, condicionado, necessariamente, à existência de vaga e ao interesse da Administração”. Por sua vez, o Decreto n. 84.143, de 31 de outubro de 1979, regulamentando a mencionada norma, expressamente

²³ Prevê a norma que: “Art. 2º O retorno ao serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formulem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o art. 5º, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à Comissão Especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993. (Vide decreto nº 3.363, de 2000)”.

²⁴ Na esteira deste entendimento a Dra. Neleide Abila, representante da Advocacia-Geral da União na CEI, na Nota GAB/CGU/AGU n. 01/2008-NA, salientando a natureza do vínculo ao qual estavam submetidos os beneficiados com a anistia oriundos da Fundação de Tecnologia Industrial (FTI), aduziu que: “10. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação tem como desiderato aclarar a questão da efetivação da anistia, e conseqüente retorno ao serviço público, dos ex-empregados da extinta FTI, declarados anistiados com fundamento na Lei nº 8.878, de 1994. (...) 32. Diante das razões expostas, mister reconhecer o direito dos requerentes, ex-empregados da extinta Fundação de Tecnologia Industrial, que prestavam seus serviços diretamente ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao retorno ao emprego público anteriormente ocupado, ou o resultante de sua transformação, em perfeita consonância com o disposto na lei nº 8.878, de 1994”.



asseverava quanto aos servidores civis que: “Art. 17. O retorno ou a reversão, em qualquer caso, fica condicionado à existência de vaga e ao interesse da Administração. (...) § 2º - No caso de servidores civis, observar-se-á o seguinte: (...) II - o regime jurídico do servidor, em princípio, será o mesmo referido à data de seu afastamento, assegurando-se-lhe o direito de opção pelo regime da legislação trabalhista, se for o caso;”.

14. Vê-se que a iniciativa de resguardo da sistemática jurídica anterior à edição do ato que, futuramente, pretendeu-se reparar, quando da reabsorção da mão-de-obra não foi inaugurada com a Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994. Neste sentido, considerando a necessidade de respeito ao regime jurídico ao qual se encontrava atrelado o reconhecido beneficiado com a anistia prevista na Lei 8.878, de 11 de maio de 1994, revelam-se adequados os critérios remuneratórios fixados pelo Decreto n. 6.657, de 20 de novembro de 2008.

15. Os ilustres parlamentares que subscrevem a exordial reconhecem a observância dos parâmetros veiculados pelo Decreto n. 6.657, de 20 de novembro de 2008, referente à fixação remuneratória dos empregados anistiados pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que retornaram ao serviço na administração pública federal, direta, autárquica ou fundacional. Infere-se dos parâmetros veiculados na referida norma infra-legal expressa intenção de que sejam refletidos os valores percebidos preteritamente pelos mencionados trabalhadores, na data da demissão, com a devida recuperação dos valores, a partir de correção prevista no artigo 2º da norma em tela²⁵.

16. Por oportuno, cumpre asseverar que a proposta interpretativa que ora se alinhava acerca da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, reverencia, entre outros preceitos, o princípio da realização do concurso público, enquanto instrumento de seleção de servidores públicos e expressão do prestígio à igualdade e à impessoalidade. Assim, a orientação legal que pretende retomar o liame jurídico anteriormente interrompido, sem que na atualidade haja alteração de regime legal ou constitucionalmente desautorizado, expressa a adequação da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994 aos ditames basilares da sociedade justa e democrática que se constrói cotidianamente.

17. Acrescente-se ainda a previsão do artigo 7º do Decreto n. 6.657, de 20 de novembro de 2008²⁶, o qual expressamente dispõe sobre a paridade de índices de reajustamento da remuneração dos vencimentos dos servidores públicos federais e dos empregados anistiados, reflete apenas os efeitos da inflação e do tempo, que alcançam indistintamente os cidadãos brasileiros. Com isso, pretendeu-se assegurar a devida atualização dos valores remuneratórios, evitando-se que a defasagem histórica representasse uma perda ao trabalhador anistiado.

18. Neste contexto, considerando a distinção entre o regime jurídico a que se encontra atrelado o servidor público estatutário e aquele ostentado pelos empregados beneficiados com a anistia em comento, não se vislumbra qualquer mácula ao princípio da

²⁵ Dispõe a norma que: “Art. 2º Caberá ao empregado mencionado no art. 1º apresentar comprovação de todas as parcelas remuneratórias a que fazia jus na data de sua demissão, no prazo decadencial de 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”.

²⁶ Dispõe a norma que: “Art. 7º A partir da data do retorno, os valores das parcelas remuneratórias devidas aos empregados de que trata o art. 1º serão reajustados nas mesmas datas e índices da revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos federais”.



igualdade. Por sua vez, a Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008, editada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e destinada aos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União acerca do retorno dos trabalhadores cuja anistia foi reconhecida, nos termos da Lei n.º 8.878, de 11 de maio de 1994, orienta adequadamente o retorno dispendo que:

Art. 4º O retorno do servidor ou empregado dar-se-á exclusivamente no cargo efetivo ou emprego permanente anteriormente ocupado, ou naquele resultante da respectiva transformação, independentemente de vaga para o cargo ou emprego, mantido o regime jurídico a que estava submetido antes de sua dispensa ou exoneração, observados os seguintes critérios:

I -se servidor titular de cargo de provimento efetivo à época da exoneração, demissão ou dispensa, regido pela Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, será regido pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II -se empregado regido pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, admitido na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional permanecerá regido pela Consolidação das Leis do Trabalho -CLT (Decreto-lei n.º 5.452, de 1943), vinculado ao Regime Geral de Previdência Social -RGPS, de que tratam as Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991; e

III -se empregado de empresas públicas ou de sociedades de economia mista sob o controle da União, permanecerá regido pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT (Decreto-lei n.º 5.452, de 1943), vinculado ao Regime Geral de Previdência Social -RGPS, de que tratam as Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991;

e IV -se empregado, regido pelo Decreto n.º 5.452, de 1943, de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, sob o controle da União, extintas, liquidadas ou privatizadas cujas atividades tenham sido transferidas, absorvidas ou executadas por órgão ou entidade da Administração Pública Federal permanecerá regido pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1943.

§ 1º O retorno deve ocorrer na mesma classe, nível ou padrão em que o empregado se encontrava quando de seu afastamento.

§ 2º No retorno a cargo ou emprego transformado, deve haver correspondência de atribuições, de grau de escolaridade exigido, de habilidades específicas e compatibilidade remuneratória.

19. Detendo-se sobre o vínculo estatutário, há que se salientar as garantias e limitações constitucional e legalmente previstas, essencialmente marcado pela determinação unilateral das regras de regência pelo ente estatal, o que não guarda correspondência com o regime de direito privado. Por oportuno, cite-se alguns entendimentos de ilustres administrativistas acerca da diferenciação de regimes.

19.1. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em outras palavras: é possível (embora afigure-se-nos inconveniente) que as atividades básicas estejam sujeitas ao regime de cargo, isto é, estatutário, enquanto algumas remanescentes, de menor importância, sejam exercidas sob regime de emprego. Inversamente, não é possível haver diversidade de regimes entre Administração direta e as distintas pessoas das respectivas Administrações indiretas. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direitos Administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 256)



19.2. Diógenes Gasparini destaca que:

Servidores estatutários são os que se vinculam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública mediante um liame de natureza institucional. O regime, portanto, é o de cargo. Esse, em razão de vários dispositivos constitucionais, é o regime normal. Esses agentes também são chamados servidores civis ou funcionários públicos.

Servidores celetistas são os que se ligam à Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública por um vínculo de natureza contratual. O regime, por conseguinte, é de emprego público, regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho. Na esfera federal a Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, dada a possibilidade de escolha ou mesmo da simultaneidade de regime pessoal que estaria permitida pela radical mudança de redação do art. 39 da Constituição Federal. Dizem, os que assim pensam, que essa nova redação, por não mais se referir a regime jurídico único, teria permitido a escolha entre o regime estatutário e o regime celetista, pois a Constituição Federal, em relação aos servidores públicos, ora menciona *cargo público*, ora se refere *emprego público*, ainda que se pudesse afirmar a inexistência de um regime celetista puro aplicável a esses agentes públicos. Chegamos a pensar desse modo, o que não mais ocorre. Entendemos que a nova redação não permite essa opção, quando muito estaria autorizada a simultaneidade desses regimes, na medida em que existem atividades públicas só desempenháveis com segurança, isenção e em atenção ao interesse público sob o regime estatutário; em outras, onde essas preocupações não são relevantes, o desempenho poderia ser sob um vínculo celetista. Destarte, ao que nos aparece, a Constituição não veda que o regime seja misto, facultando, portanto, a convivência desses dois regimes para a vinculação dos servidores públicos às entidades da Administração direta, autárquica e fundacional pública. Trata-se, desse modo, de uma opção político-administrativa do ente federal, que poderá escolher pelo regime estatutário ou misto, mas nunca exclusivamente o celetista. (GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 172/173)

19.3. Relativamente aos princípios que regem o regime estatutário, Marçal Justen Filho leciona que:

XIII.12.2) O regime jurídico da remuneração dos servidores

O regime jurídico da remuneração dos servidores se subordina a inúmeros princípios e limitações de nível constitucional.

XIII.12.2.1) O princípio da estrita legalidade

O art. 37, X, determinou que a remuneração (vencimentos e subsídios) deve ser fixada ou alterada por lei específica.

XIII.12.2.2) O princípio da irredutibilidade da remuneração

O art. 37, XV, estabeleceu que a remuneração dos servidores e empregados públicos é irredutível (respeitando o limite máximo, como adiante será exposto). Tal como já decidiu a jurisprudência (a propósito da magistratura), a garantia da irredutibilidade de vencimentos não assegura compensação contra perda do poder aquisitivo da moeda, derivada da inflação, tampouco assegura o direito à não-incidência de imposto de renda. Portanto, trata-se de impedir que o *valor nominal* da remuneração seja reduzido.

É evidente que o desaparecimento da situação que justifica a percepção de certa vantagem pecuniária conduz a supressão de seu pagamento, sem ofensa ao princípio examinado.

XIII.12.2.3) O princípio da revisão anual

O art. 37, X, prevê que anualmente haverá revisão geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

(JUSTEN Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 648)

20. Argumente-se que, considerando-se a distinção entre os regimes jurídicos a que se vinculam ambas as categorias de profissionais em comento não se revelaria adequado, inclusive sob a perspectiva do princípio da impessoalidade e sem que se ponderassem questões de ordem orçamentária, a pretendia equiparação remuneratória sob a mera alegação de



disparidade de valores percebidos. Em que pese os efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2135²⁷, a Lei n.º 8.878, de 11 de maio de 1994 expressamente veicula a opção referente ao regime jurídico dos que retornarem por força do reconhecimento da anistia, a saber o mesmo a que se encontravam vinculados anteriormente.

21. Pondere-se ainda que, nos termos da iniciativa reservada ao Presidente da República na alínea “a” do inciso II do §1º do artigo 61 do Texto Constitucional²⁸, a alteração

²⁷ Relativamente à Decisão na ADI 2.135-4 MC/DF, restou a matéria assim decidida: “O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministério Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão – como é próprio das medidas cautelares- terá efeitos ex nunc, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007”. E ementada como: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) N.º 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS n.º 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS n.º 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público o ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. (ADI 2135 MC/DF ; (a): Min. NÉRI DA SILVEIRA; Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF); Julgamento: 02/08/2007; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação : DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008; EMENT VOL-02310-01 PP-00081)

²⁸ Prevê a norma em comento que: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;”



remuneratória do funcionalismo público somente poderia advir de instrumento legal, no intuito de que o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo pudesse ser legitimamente apreciado pelo Poder Legislativo, sob pena de malferimento da harmonia desejada entre os Poderes Legislativos e Executivo.

22. Vê-se que, em apego ao princípio da estrita legalidade, não poderia a Administração Pública, destituída de autorização legal, equiparar os vencimentos dos servidores estatutários à percepção de salários dos trabalhadores beneficiados pela anistia da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, ainda que absorvidos no âmbito da Administração Direta, em virtude da extinção das entidades para as quais trabalhavam anteriormente. Na esteira deste entendimento, cite-se a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Finalmente, registra-se a existência de outra importante regra, inspirada pelo mesmo intento de impor procedimentos cautelosos para a irrupção de despesas com pessoal e para garantia do princípio da impessoalidade da Administração. Consiste na imposição de que só por lei se fixe a retribuição de cargos, funções ou empregos no Estado e em suas pessoas auxiliares de Direito Público. Assim, o art. 37, X, estabelece que a remuneração dos servidores públicos, inclusive sob a forma de subsídio, somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direitos Administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores. p. 275)

23. Conseqüentemente, por se tratarem de situações distintas os empregados beneficiados com a anistia veiculada pela Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, e os servidores estatutários não poderiam ser equiparadas de pronto mediante ato administrativo. Assim, pugna-se pela correção dos parâmetros remuneratórios dispostos no Decreto n. 6.657, de 20 de novembro de 2008, bem como reafirma-se a conclusão apontada no Parecer CGU/AGU N° 01/2007–RVJ, relativamente a reabsorção dos trabalhadores beneficiados pela Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, quanto à identidade do regime jurídico do liame firmado preteritamente com a Administração Pública Federal.

24. No que concerne ao **item 1.2.** referente ao “*retorno dos anistiados e a realização de concursos públicos*”, insta salientar alguns trechos do citado Parecer CGU/AGU N° 01/2007 – RVJ da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior:

226. Regra importante a ser analisada é a contida no § 2º do art. 3º do Decreto nº 6.077, de 2007, que estabelece que o **retorno ao serviço do anistiado dar-se-á independentemente de vaga para o cargo ou emprego.**

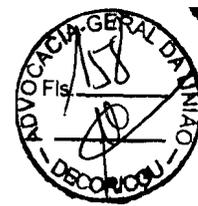
227. A matéria foi tratada no âmbito da AGU nos autos do processo nº 00400.000749/2007-29, em que foi exarada a NOTA DECOR/CGU/AGU N° 151/2007 – HMB E PGO, subscrita conjuntamente pelas Advogadas da União, Drª Helia Maria Bettero e Drª Priscila Gonçalves de Oliveira.

228. Nessa Nota alega-se a violação do art. 37, I e XIX da Constituição Federal que exige, respectivamente, a previsão de cargo e emprego público em lei, bem como dos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.112, de 1990.

229. Não me parece a perspectiva adequada. Na verdade, a Lei nº 8.878, de 1994, dispõe em seu art. 2º que o retorno dar-se-á exclusivamente no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou naquele resultante da respectiva transformação. É a regra geral.

230. Está-se tratando do retorno do anistiado ao cargo que constitucional e legalmente ocupava no órgão ou entidade até seu afastamento arbitrário e não de um primeiro provimento de cargo ou emprego público.

231. No caso de extinção, liquidação ou privatização do órgão ou entidade sem absorção das atribuições, não há falar de retorno, e aí se torna desnecessária a discussão sobre existência de vaga.



232. No caso de absorção das atribuições de órgão ou entidade extinta de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei de Anistia, em que não há a equivalência direta cargo/emprego - anistiado, a discussão sobre vagas deve ser decorrência da análise dos requisitos de necessidade e disponibilidades orçamentárias e financeiras, de que trata o art. 3º da Lei.

233. É nesse espectro que a existência de vaga deve ser analisada.

234. Não há que se olvidar, ainda, da regra inserta no art. 4º da Lei de Anistia, que dispõe sobre o abatimento das vagas a serem ofertadas nos próximos concursos a serem promovidos pelo órgão ou entidade ao qual o anistiado retorne daquelas providas pela aplicação da Lei de Anistia.

235. A regra referente à existência de vaga deve ser interpretada em conjunto, também, com o disposto no *caput* do art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007, que possibilita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no exercício de prerrogativa fixada em Lei - § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990 – compor força de trabalho para atuar nas hipóteses descritas nos incisos do art. 5º, determinando a lotação ou exercício de empregado ou servidor em outro órgão ou entidade, independentemente de cargo em comissão ou função de confiança. (grifos não constantes do original)

25. Vê-se que, com relação à absorção dos empregados beneficiados pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, além do disposto no artigo 2º²⁹, há outros parâmetros legais e orçamentários contemplados nos artigos 3º³⁰ e 4º³¹. Nesta linha de entendimento, o Decreto n. 6.077, de 10 de abril de 2007, disciplinando o retorno ao serviço dos servidores e empregados anistiados, expressamente no artigo 5º³², previu critérios para a destinação da mão-de-obra beneficiada pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994.

26. Mencione-se que o referido Decreto assevera explicitamente que a reabsorção dos trabalhadores em tela não se encontra atrelada à existência de vaga para o cargo ou emprego, a teor do §2º do artigo 3º³³. E neste aspecto, não há que se falar em preterição dos empregados

²⁹ Prevê a norma que: “Art. 2º O retorno ao serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formulem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o art. 5º, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à Comissão Especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993. (Vide decreto nº 3.363, de 2000) Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos exonerados, demitidos, dispensados ou despedidos dos órgãos ou entidades que tenham sido extintos liquidados ou privatizados, salvo quando as respectivas atividades:

- a) tenham sido transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) estejam em curso de transferência ou de absorção por outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que o retorno dar-se-á após a efetiva implementação da transferência.

³⁰ Prevê o dispositivo em comento que: “Art. 3º Observado o disposto nesta Lei e de acordo com as necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração, o Poder Executivo deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados despedidos arbitrariamente no período a que se refere o art. 1º”.

³¹ Enuncia a norma que: “Art. 4º A Administração Pública Federal e as empresas sob controle da União, quando necessária a realização de concurso, contratação ou processo seletivo com vistas ao provimento de cargo ou emprego permanente, excluirão das vagas a serem preenchidas pelos concursados o número correspondente ao de postulantes habilitados na forma desta Lei para os respectivos cargos ou empregos”.

³² Dispõe o art. 5º do Decreto n. 6.077, de 10 de abril de 2007, que: “Art. 5º No exercício da competência estabelecida no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoverá composição de força de trabalho utilizando os servidores ou empregados que retornarem ao serviço na forma deste Decreto, e determinará o seu exercício, prioritariamente, nos órgãos e entidades:

- I - com necessidade de substituir força de trabalho terceirizada;
- II - responsáveis por ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; e
- III - que demonstrem necessidade de provimento de cargos e empregos públicos mediante concurso público.

Parágrafo único. Não haverá prejuízo dos direitos e vantagens devidos pelo órgão ou entidade de origem, e a cessão ou exercício dos servidores e empregados na forma deste Decreto ocorrerá mediante ressarcimento.

³³ Prevê a norma em tela que: “Art. 3º São requisitos essenciais para o deferimento do retorno do anistiado:

- 1 - observância do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994;



beneficiados com a anistia veiculada pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994 em relação à realização de concursos públicos, mormente, em razão de que a realização de concursos públicos depende, entre outros requisitos, da existência de vaga a ser preenchida.

27. Interessa salientar ainda que, a edição da Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008, prevê como critérios para a composição da força de trabalho dos servidores ou empregados que retornarem ao serviço a “*necessidade de substituir força de trabalho terceirizada*”, órgãos e entidades “*responsáveis por ações do Programa de Aceleração do Crescimento PAC*” e que “*demonstrem necessidade de provimento de cargos e empregos*”.

28. Na esteira deste entendimento, não se revelaria necessário que fosse suscitada a apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), tendo em vista que nos presentes autos não há a apresentação concreta de controvérsia que envolvesse órgãos ou entre estes e entidades da Administração Pública Federal, passível de ser sanada nos termos do artigo 1º da Portaria nº 1.281, de 27 de Setembro de 2007³⁴.

29. No que concerne às atribuições afetas à efetivação do aproveitamento da mão-de-obra dos empregados beneficiados pela anistia, elencado no **item 1.3**, reafirma-se a atribuição do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão na edição de ato que defere o retorno ao serviço dos servidores ou empregados anistiados, consoante disposição do artigo 2º da Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008³⁵. Acrescente-se ainda que, o mencionado retorno dependerá, entre outros fatores, da ponderação acerca da necessidade da Administração e da disponibilidade orçamentária e financeira da administração, a teor do parágrafo único do artigo 1º do Decreto 6.077, de 10 de abril de 2007³⁶.

30. Conseqüentemente, não há que se cogitar de qualquer discussão acerca das atribuições do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão na medida em que explicitamente delimitada pelas normas anteriormente referenciadas. E, assim, não se vislumbra qualquer necessidade de participação da CCAF.

II - reconhecimento da condição de anistiado pelas Comissões de que trata o art. 1º;

III - necessidade da administração; e

IV - comprovação da existência de disponibilidade orçamentária e financeira para atender às despesas, estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva ocorrer o retorno e nos dois subseqüentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizados.

(...)

§ 2º O retorno ao serviço independará da existência de vaga para o cargo ou emprego”.

³⁴ Prevê o artigo da a Portaria nº 1.281, de 27 de Setembro de 2007 que: “Art. 1º O deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria.”

³⁵ Prevê a norma que: “Art. 2º Caberá ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão providenciar a publicação no Diário Oficial da União do ato de retorno ao serviço dos servidores ou empregados cuja anistia tenha sido reconhecida pelas Comissões constituídas pelos Decretos n.ºs 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, e 5.115, de 24 de junho de 2004, com as alterações do Decreto nº 6.077, de 10 de abril de 2007”.

³⁶ Prevê o dispositivo que: “Art. 1º Atendidos os requisitos de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, o Poder Executivo, por meio de ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, deferirá o retorno ao serviço dos servidores ou empregados cuja anistia tenha sido reconhecida pelas Comissões constituídas pelos Decretos n.ºs 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, e 5.115, de 24 de junho de 2004.

Parágrafo único. O deferimento será efetivado de acordo com a necessidade e disponibilidade orçamentária e financeira da administração”.



III- ANISTIA POLÍTICA

3.1. BREVES DIGRESSÕES HISTÓRICAS E PRINCÍPIOLÓGICAS:

31. Revela-se importante breve digressão histórica no intuito de que sejam explicitadas as bases sobre as quais foram estruturadas as normas que primaram pela reparação pelos atos perpetrados no período de exceção político-ideológica, evidenciando os valores que passaram a informar a construção da sociedade democrática brasileira, os quais nortearão as interpretações que ora se apresentam. Em essência, pretende-se alinhar entendimento que prime pela efetividade dos direitos legalmente assegurados sem, no entanto, descuidar dos estritos limites estabelecidos pela Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, também norteados pela perspectiva das repercussões orçamentárias com os demais interesses públicos constitucionalmente a serem viabilizados pelas reservas orçamentárias.

32. Reconhecendo-se que a atividade hermenêutica³⁷ não poderia estar apartada da consideração de aspectos históricos que ensejaram, em última análise, as iniciativas legislativas de reconhecimento de determinados direitos atingidos no período de exceção na linha de entendimento explicitada pelo Ministro Eros Roberto Grau³⁸, anteriormente ao exame da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, propõe-se, resumidamente, relato de fatos históricos do período de exceção. Primeiramente, na obra *Direito à Verdade*, editada pela Secretaria de Direitos Humanos, especificamente sobre as características do primeiro e último Atos Institucionais:

“O regime militar brasileiro de 1964 – 1985 atravessou pelo menos três fases distintas. A primeira foi a do Golpe de Estado, em abril de 1964, e consolidação do novo regime. A segunda começa em dezembro de 1968, com a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), desdobrando-se nos chamados anos de chumbo, em que a repressão atingiu seu mais alto grau. A terceira se abre com a posse do general Ernesto Geisel, em 1974 – ano em que, paradoxalmente, o desaparecimento de opositores se torna rotina –, iniciando-se então uma lenta abertura política que iria até o fim do período de exceção. (p. 21)

O primeiro Ato Institucional, de 09/04/1964, desencadeou a primeira avalanche repressiva, materializada na cassação de mandatos, suspensão dos direitos políticos, demissão do serviço público, expurgo de militares, aposentadoria compulsória, intervenção em sindicatos e prisão de milhares de brasileiros. (p. 22)

O AI-5 foi considerado um verdadeiro “golpe dentro do golpe”. O Congresso Nacional foi fechado, as cassações de mandatos foram retomadas, a imprensa passou a ser completamente

³⁷ Relativamente à atividade hermenêutica, insta salientar a lição de Rodolfo Viana: “Em decorrência desses postulados, a conclusão a que se chega é que a compreensão humana possui uma *temporalidade intrínseca*. Ou seja, não existe possibilidade de compreensão que se dê fora da História, fora da influência temporal. O *compreender* humano deita suas raízes no acontecer do tempo, no conjunto de experiências a ele transmitidas historicamente, o que leva à *historicidade de toda compreensão*, como ressalta EMERICH CORETH:(...) (VIANA, Rodolfo Pereira. *HERMENÊUTICA E JURIDIÇÃO CONSTITUCIONAL* 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 32)

³⁸ Neste sentido, entende Eros Roberto Grau que: “*Interpretamos para aplicar o direito e, ao fazê-lo, não nos limitamos a interpretar (= compreender) os textos normativos, mas também compreendemos (interpretamos) os fatos*”. (GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 283) E continua o referido autor: “Sabemos também hoje, no entanto, que a chamada interpretação *in abstracto* envolve necessariamente a consideração dos fatos, de modo que não é possível apartarmos interpretação e aplicação, ou seja, interpretação *in abstracto* e interpretação *in concreto*”. (idem, p. 285)



censurada, foram suspensos os direitos individuais, inclusive o de *habeas-corpus*. O Conselho de Segurança Nacional teve seus poderes ampliados e a chamada Linha Dura assumiu o controle completo no interior do regime. Ações de guerrilha urbana, já iniciadas antes do AI-5, se avolumaram nitidamente até setembro de 1969, quando o espetacular seqüestro do embaixador norte-americano no Brasil, Charles Burke Elbrick significou uma desmoralização do poderio repressivo do regime e, ao mesmo tempo uma convocação para que ele fosse redobrado”. (p. 26)

(BRASIL, Secretaria especial de Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. 500p.)

33. Com a dissolução paulatina do regime autoritário, algumas normas jurídicas começaram a sinalizar nova postura estatal em relação aos fatos excepcionais, essencialmente em busca da pacificação nacional. Exemplo evidente desta nova perspectiva foi a previsão pela Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979³⁹, da anistia sobre os “*crimes de qualquer natureza relacionados com o crime político ou praticados por motivação política*” (artigo 1º), bem como da possibilidade de retorno ou reversão ao mesmo cargo, emprego, posto ou graduação pelos servidores públicos ou civis (artigo 3º), ente outras disposições.

34. Trilhando gradativamente os caminhos destinados à reparação dos tempos de perseguição político-ideológico e direcionando-se à sedimentação da democracia, a Emenda Constitucional n. 26/85 anunciou a concessão de anistia no artigo 4º⁴⁰ “*aos servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares*”, bem como estabeleceu parâmetros à Administração Pública para o deferimento do regresso dos cidadãos efetivamente atingidos por atos de exceção.

35. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, que revigorava o sistema democrático no país, elegeu como pilares da República Federativa preceitos como a cidadania e

³⁹ Cumpre asseverar que a mencionada norma não inaugurou no ordenamento pátrio o instituto da anistia. Relatando experiências pretéritas Pinto Ferreira assevera que: “*No tocante à anistia no Brasil, muitas foram concedidas. País de freqüentes revoluções e motins, as anistias serviram para serenar os ânimos e o ambiente social. José Gomes da Silva, em pormenorizado estatuto sobre o assunto, relembra que o primeiro decreto de anistia data de 23-2-1821, e o último, ao qual se refere em seu trabalho, consta do art. 28 das Disposições Transitórias da CF de 1946. Ao todo cinquenta e nove anistias foram concedidas na história constitucional do País, até 1946 (remete-se o leitor ao artigo de José Gomes da Silva sobre “Anistia”, publicado no Repertório enciclopédico do direito brasileiro. Para alguns relatos históricos a respeito das mencionadas anistias, exposições foram feitas por Carlos Maximiliano nos Comentários à Constituição brasileira e por Rui Barbosa em eruditos estudos a respeito)*”. (FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989 p. 523/524)

⁴⁰ Previa a norma que: “*Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.*

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no *caput* deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

§ 3º Aos servidores civis e militares serão concedidas as promoções, na aposentadoria ou na reserva, ao cargo, 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.

§ 4º A Administração Pública, à sua exclusiva iniciativa, competência e critério, poderá readmitir ou reverter ao serviço ativo o servidor público anistiado”. (...)



a dignidade da pessoa humana, a teor dos incisos do II e III do artigo 1º⁴¹. Neste sentido, a prevalência dos direitos humanos restou consagrada no inciso II do artigo 4º como princípio norteador das relações internacionais, como também o elenco de direitos e garantias do artigo 5º (entre outras normas constitucionais) revelaram o apreço da República Federativa Brasileira aos valores democráticos e à dignidade humana.

36. Especificamente no que compete à anistia política, consta do inciso XVII do artigo 21⁴² e do inciso VIII do artigo 48⁴³ do Texto Constitucional, a atribuição do Congresso Nacional para a concessão deste benefício. Colimando evidenciar as bases conceituais do instituto em tela, cumpre relacionar os seguintes entendimentos:

36.1. Cretella Junior destaca que:

“O vocábulo “anistia” (ou “amnístia”, em escrita etimológica) deriva da raiz grega MN, memória, e da partícula “a”, o alfa privativo helênico, significando, assim, “apagamento da memória”. *Anistiar* é apagar, cortar, suprimir algo do mundo e do mundo jurídico. É o *oblivio* dos romanos. A *lex oblivionis* era a lei do esquecimento. Pela *anistia* é votada ao esquecimento o ato criminoso, bem como seus efeitos penais e civis. (p. 1420)
(...)

Compete à União *conceder anistia*, em 1988 (art. 21, XVIII e art. 48, VIII). Que União? Congresso Nacional com sanção do Presidente da República. Desse modo, a *anistia* concretiza-se por ato administrativo complexo do qual participa órgão colegiado – o Congresso Nacional – e o Presidente da República. A concessão de anistia compete ao Congresso Nacional, que pode dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput*). “Anistia”, ou, conforme o étimo “amnístia” (cf. em português “amnésia”, “mnemônico”, “anamnese”, “amnístia”, grafia antiga), é vocábulo de origem grega, calcado na raiz MN, memória, lembrança, precedida da partícula negativa “a”, “Amnésia” é o apagamento de algo da memória. “Anistiar” é “apagar”, “cortar”, suprimir algo do mundo ou do mundo jurídico, votando o algo ao esquecimento, ao perpétuo silêncio. O termo equivale ao *oblivio* dos romanos, cujo direito consagrava a *lex oblivionis*. Mediante a anistia, o ato criminoso – e seus efeitos penais, civis, tributários, administrativos – é votado para sempre ao esquecimento.

(CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. p. 1420/1421)

36.2. Por sua vez, Pinto Ferreira leciona que:

Coexistem dois tipos de anistia na Constituição vigente: *a*) a anistia especial, referente aos crimes políticos (CF, art. 48, VIII); *b*) a anistia comum, relativa às infrações penais de modo geral. Em ambos os casos, tanto a anistia especial quanto a comum devem ser formalizadas por lei resultante do Congresso Nacional (CF, art. 48, VII). (...)

⁴¹ Preceitua a Constituição que: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;”

⁴² Preceitua a Constituição Federal: “Art. 21. Compete à União: (...) XVII - conceder anistia;”

⁴³ Preceitua a norma constitucional que: “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) VIII - concessão de anistia;”



Atualmente, porém, as leis concessivas de anistia, a especial (ou política) e a comum, são de competência concorrente do Congresso Nacional ou do Presidente da República.

(FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989 p. 541/542)

36.3. E Luiz Felipe Mussi comenta que:

“A anistia é de caráter essencialmente político. Faz parte integrante e inseparável do poder discricionário do governante. Este é que avalia sua oportunidade e conveniência. A anistia tem por finalidade obter o apaziguamento da sociedade ou de determinado segmento social, pondo fim a turbulências sociais desinteressantes, tendo em vista o fim último do grupo a que se dirige e o interesse finalístico do Estado.

(MUSSI, Luiz Felipe Haj. A lei da anistia, motivação política e os dirigentes sindicais. Genesis: Revista de Direito do Trabalho. Curitiba n. 37, jan. 1996, p. 195)

36.4. Buscando referenciais jurisprudenciais, especialmente no seio do Supremo Tribunal Federal, elencam-se um julgado e verbete da súmula relativamente à anistia veiculada pelo artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias:

"A anistia referida nos arts. 8º e 9º do ADCT foi prevista em benefício daqueles que foram vítimas de atos de 'exceção, institucionais ou complementares' que, de alguma forma, sofreram prejuízos em suas atividades profissionais, em seus direitos ou por motivos políticos, mesmo que trabalhadores da iniciativa privada, dirigentes e representantes sindicais. A anistia dos arts. 8º e 9º do ADCT tem índole político-institucional e, por essa mesma natureza, sua competência de concessão legislativa é exclusiva do poder constituinte originário federal. Isso porque, muito embora seja previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado. Essa repercussão política e financeira quando da concessão de anistia reveste o ato de absoluta excepcionalidade e, por isso, não é possível que norma constitucional estadual amplie tal benefício." (ADI 2.639, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 8-2-06, DJ de 4-8-06)

Súmula 674: A anistia prevista no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em razão de atos praticados por motivação política.

(Data de Aprovação: Sessão Plenária de 24/09/2003; Fonte de Publicação: DJ de 9/10/2003, p. 4; DJ de 10/10/2003, p. 4; DJ de 13/10/2003, p. 4.)

36.5. De outra parte, ainda que relativamente à anistia veiculada pela Lei n. 8.985, de 07 de fevereiro de 1995, a Corte Suprema em demanda objetiva assim retratou o instituto da anistia:

“CONSTITUCIONAL. ANISTIA: LEI CONCESSIVA. Lei 8.985, de 07.02.95. CF, art. 48, VIII, art. 21, XVII. LEI DE ANISTIA: NORMA GERAL. I. - Lei 8.985/95, que concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, tem caráter geral, mesmo porque é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas. Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consubstancia ela ato político, com natureza política. Excepcionalmente, estende-se a



crimes comuns, certo que, para estes, há o indulto e a graça, institutos distintos da anistia (CF, art. 84, XII). Pode abranger, também, qualquer sanção imposta por lei. III. - A anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial (CF, art. 5º, LIV). IV. - Constitucionalidade da Lei 8.985, de 1995. V. - ADI julgada improcedente. ADI 1231/DF; Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO; Julgamento: 15/12/2005; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação : DJ 28-04-2006 PP-00004; EMENT VOL-02230-01 PP-00049) (grifos não constantes do original)

37. Em período histórico relativamente próximo, outras iniciativas reparatórias foram positivadas no seio da América Latina⁴⁴ e na Alemanha⁴⁵, palco de períodos ditatoriais ou de franco desrespeito aos direitos individuais. No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras normas previram medidas de resgate dos direitos fundamentais antes inobservados, a exemplo da garantia o acesso pleno aos documentos públicos (Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados), e o reconhecimento como mortas⁴⁶ para os devidos efeitos legais de pessoas desaparecidas em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 e a indenização reparatória aos familiares (Lei n. 9.140, de 04 de dezembro de 1995⁴⁷).

⁴⁴ Dafo Guilhou, retratando a anistia política na Argentina, assim destaca a finalidade do instituto em comentário: “*Vemos entonces que los antecedentes históricos, la doctrina, los fundamentos de las leyes y la reiterada jurisprudencia, señalan que la indiscutible y principal finalidad de la amnistía es alcanzar la paz. Quiroga Lavié lo expresa bien: salvaguardar uno de los valores jurídicos fundamentales: la paz social. Es la paz que permitirá el orden y la vigencia de la justicia legal ordenadora. Pensamos que lo que urge al legislador en este caso es lograr cuanto antes la paz. Sin ésta no podrá haber justicia y orden*”. (GUILHOU, Dafo Pérez. Los jueces de facto y Amnistía: temas de controversia constitucional. Ediciones Depalma. Buenos Aires: 1983.p. 41)

⁴⁵ Interessa nota que em período histórico assemelhado ao da edição da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, no Brasil, a Alemanha foi cenário da incipiente previsão normativa afeta à indenização daqueles que, por motivos ideológicos, foram não só perseguidos como escravizados nos campos de concentração da Segunda Guerra Mundial, como salientado por Juan Antonio García Amado: “Finalizada a guerra, começou-se a reclamar que tanto o Estado Alemão como as indústrias que haviam se beneficiado daqueles trabalhadores forçados os indenizassem pelo abuso sofrido e pelos benefícios que haviam proporcionado. Durante décadas, não prosperaram na Alemanha tais petições. (...) (p. 74) E continua o autor: “Em 23 de março de 2000, alcançou-se na Alemanha o acordo para indenizar as vítimas do trabalho forçado e de outros danos (especialmente como consequência de experiências médicas ou de falecimento ou lesões graves de menores internados em alojamentos para filhos de trabalhadores forçados) sob o nazismo como uma soma global de dez milhões de marcos. A via escolhida foi a de criar uma fundação que se encarregasse disso. A lei que cria e regula essa fundação chamada “Memória, responsabilidade e futuro” é de 2 de agosto de 2000. Tal lei estabeleceu como prazo para solicitar as mencionadas indenizações até 31 de dezembro de 2001. A indenização podia ser solicitada pelas próprias vítimas ou seus herdeiros no caso de que aquelas houvessem falecido, posteriormente, a 15 de fevereiro de 1999. (p. 76) (AMADO, Juan Antonio García. A Lista de Schindler: Sobre abismo que o Direito dificilmente alcança. Livraria do Advogado Editora. 2009)

⁴⁶ Comentando sobre os efeitos nefastos sobre o desaparecimento de pessoas durante o regime ditatorial, especialmente no tocante à repercussão sobre os familiares, Luci Pietrrolla comenta que: “*O desaparecimento de figuras políticas da nossa sociedade nos anos 60-70 perseguidos pelo Regime Militar instaurado em 1964, deixou mais marcas do que se relatou até os dias de hoje. O desaparecimento sumário dos corpos expressou a força do Estado diante da oposição política. Força assumida de configurada pelo extermínio total do outro e pelo apagamento de seu rastro e de sua história*”. (PIETROCOLLA, Luci Gati. Herança dos herdeiros: os filhos de desaparecidos políticos no Brasil. Sociologia Jurídica. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, ano 4, n. 13, , p. 286, jan./mar. 1996.)

⁴⁷ Dispôs a mencionada norma que: “*Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de*



38. Retomavam-se as situações fáticas que demandariam resposta estatal, no intuito de que a partir de então, informados por novos valores éticos e constitucionais, fosse consolidada a efetividade da dignidade humana e da vivência democrática no país, dando concretude ao denominado princípio de reconciliação e de pacificação nacional⁴⁸.

39. Especificamente em relação à anistia política, a Medida Provisória n. 2.151-3, de 24 de agosto de 2001, regulamentando o artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias, previu Regime do Anistiado Político e, em essência, reconheceu àqueles “*que no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política*”, sofreram atos previstos na norma a condição de anistiados políticos. Mencione-se que a norma em tela especificou as hipóteses fáticas que ensejariam a reparação econômica em prestação única (art. 5º e a reparação mensal, permanente e continuada (art. 6º). E comente-se que já dispunha sobre a criação da Comissão de Anistia (art. 12) e das atribuições do Ministro de Estado da Justiça (art. 10).

40. Posteriormente a Medida Provisória 65, de 28 de agosto de 2002⁴⁹, que revogava a Medida Provisória n. 2.151-3, de 24 de agosto de 2001, dispôs de forma assemelhada as hipóteses que ensejariam o reconhecimento de anistiado político. Mas, em relação à reparação econômica, os artigos 4º e 5º dispuseram de forma diferenciada com relação aos parâmetros anteriormente positivados. E quanto às atribuições do Ministro da citada Pasta e da Comissão de Anistia mantiveram-se idênticos dispositivos.

41. Finalmente, disciplinou a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, ainda que com fito de regulamentar o artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias, previu Regime do Anistiado Político com ampliação das hipóteses fáticas que ensejariam o reconhecimento de anistiado e mantendo de forma assemelhada as previsões da Medida Provisória 65, de 28 de agosto de 2002.

sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei.”

⁴⁸ Expressamente elencado no artigo 2º Lei n. 9.140, de 04 de dezembro de 1995, verbis: “Art. 2º A aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei n.º 6.683, de 28 de agosto de 1979 - Lei de Anistia.”

⁴⁹ José Alves Paulino, em obra de dois volumes, referente aos julgamentos dos anistiados políticos, especificamente no que concerne à evolução das normas que dispuseram sobre a anistia política (Medida Provisória n.º 2.151-2, de 27 de julho de 2001, Medida Provisória n.º 65, e a Lei n.º 10.559, em 13 de novembro de 2002) assevera que: “*Dentre as modificações sofridas, com relação à primeira Medida Provisória, destacam-se a equiparação entre os trabalhadores públicos e privados, ao conferir a possibilidade de que trabalhadores do setor privado façam jus à reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, bastando a comprovação do vínculo com a atividade laboral; e a não incidência de imposto de renda nas reparações econômicas concedidas. A intenção é, na forma conferida pela acepção do termo anistia, promover uma forma de esquecimento de interesse coletivo, estabelecido com o propósito de tornar sem efeito fatos pretéritos, voltando-se para uma pacificação geral e reconstrução futura de uma sociedade democrática de direito. A referida Medida Provisória tem o objetivo de “perdoar” aqueles que sob outra conjuntura manifestaram-se contra o regime político instituído no país e que foram, de qualquer forma, perseguidos politicamente, sofrendo com isso prejuízos morais e patrimoniais, os quais agora são passíveis de indenização nas formas acima aduzidas. Seu texto amplia o período passível de anistia estabelecida nas legislações anteriores (e especial a Lei n.º 6.883/1979 e a Emenda Constitucional n.º 26, à CF/1967), mas, em consonância com a determinação da Constituição agora vigente, de forma a abranger todos aqueles que haviam sido perseguidos políticos entre os anos de 1946 a 1988. Sua proposta é promover o consenso entre os aspectos mais positivos das normas anteriores e os anseios sociais”.* (PAULINO, José Alves. O julgamento dos anistiados políticos: o plenário. Brasília: Projecto Editorial, 2003. V. I. P. 53/54.)



42. Verifica-se que as iniciativas normativas posteriores ao Texto Constitucional de 1988, legitimamente elaboradas, objetivaram sanar os atos perpetrados no passado, prevendo dois espectros relevantes à reparação estatal, a primeira referente ao reconhecimento como anistiado político pelas hipóteses de perseguição legalmente delimitadas e a outra pertinente à possibilidade de percepção de verba indenizatória. Neste aspecto, merecem destaque os posicionamentos preteritamente sedimentados no seio desta Advocacia para o adequado deslinde das temáticas explicitadas na exordial.

3.2. POSICIONAMENTOS PRETÉRITOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO ACERCA DA ANISTIA POLÍTICA

43. Detendo-se sobre o segundo eixo temático do Ofício 085/90, identificado pelo item 2, cumpre salientar alguns aspectos pertinentes à anistia política a partir do elenco cronologicamente organizado dos entendimentos consagrados no âmbito desta Advocacia. Cumpre asseverar que alguns posicionamentos não contam com a aprovação nos termos do artigo 40 da lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993⁵⁰, razão pela qual vinculariam a Administração Pública Federal, destinando-se apenas a orientar os órgãos desta Advocacia:

43.1. Parecer GQ 52 – O Parecer N.º AGU/PRO-03/95 da lavra do Dr. Miguel Pró de Oliveira Furtado, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 23.01.95, porém não publicado, relativamente ao alcance do artigo 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias quanto às promoções por merecimento, consoante entendimento então firmado no seio do Supremo Tribunal Federal, salientou que:

Em resumo, um Cabo, ou seja o menos graduado dos graduados pode chegar a Subtenente que é o mais graduado dos graduados, e pode passar a oficial como 2.º Tenente, e pode ser promovido como oficial até Capitão.

(...)

“Pode. Tem a possibilidade. Em linguagem jurídica, tem a expectativa. Não tem o direito. O art. 8.º do ADCT assegura na inatividade as promoções “a que teriam direito se estivessem em serviço ativo.” Não assegura as promoções possíveis, promoções que poderiam vir a alcançar. São situações nitidamente distintas” (RE N. 140.616-DF, de 27.8.1992, in RTJ, 145,942). Na mesma data e de forma idêntica foi julgado o RE n. 141.290-9-DF, que teve como Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA. Cerca de um mês após, em 22.9.1992, teve o mesmo desfecho o RE n. 141.518-5-DF, de que foi Relator o Ministro MOREIRA ALVES. E agora, reiterando o entendimento, o Diário da Justiça de 25.11.1994, traz a lume a ementa do RE n. 160.807-2-DF.

(grifos não constantes do original)

⁵⁰ Prevêem as normas em comento que : “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1.º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2.º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.



43.2. Parecer GQ 106 - O Parecer N. AGU/WM-04/96 da lavra do Dr. Wilson Teles de Macêdo, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 22.07.96 e publicado definitivamente no Diário Oficial da União em 30.7.96, Seção I, p. 141, relativamente à readmissão de pessoal amparado pela anistia concedida no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias destacou que:

(...) “8. Esse preceptivo constitucional contemplou com a anistia, no que se refere à faceta da espécie, os servidores civis da Administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das empresas mistas sob controle estatal, punidos ou demitidos:

- a) por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores;
- b) em decorrência do Decreto-lei n. 1.632, de 1978;
- c) por motivos exclusivamente políticos.

9. O pessoal dispensado pelos citados motivos, entre 1979 e a data da promulgação da Carta de 1988, teve garantido o direito de ser readmitido no emprego ocupado na data da rescisão contratual.

10. É taxativa essa enumeração dos casos que configuram o direito à anistia e de retorno ao emprego de que foi desinvestido o empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, de maneira que pode ser asserida, com Carlos Maximiliano, a caracterização do art. 8º como norma de ordem pública, cujas prescrições, em ordenando, - colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia- (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro: Forense, 9ª ed, 1979, p. 223). (Há destaque acrescido ao original).

11. Uma vez constatadas as condições estipuladas no caput e § 5º do art. 8º, terá ocorrido a anistia automaticamente com a promulgação do Texto Constitucional e garantido o direito à readmissão; o ato administrativo a ser editado caracteriza-se como meramente declaratório da situação assim constituída.

12. Para tanto, é imprescindível a comprovação do nexos causal entre os motivos indicados no § 5º e a demissão do servidor, o quanto basta para o retorno do pessoal ao trabalho, ainda que esta tenha sido rotulada de ilusória dispensa sem justa causa.

13. O legislador constituinte, ao aludir às atividades grevistas e à motivação política que deram azo à rescisão contratual, pretendeu salvaguardar a readmissão, imprimindo preeminência ao fato gerador da dispensa em relação ao aspecto formal a esta imaginariamente atribuída pelo empregador. (...)

15. É certo que o art. 8º não transmutou a dispensa que a entidade tenha efetuado realmente sem justa causa, medida que se reputa regular, pois encontrava supedâneo no § 2º do art. 170 da Carta de 1967: a disciplina das relações laborais entre empregado e empregador admitia (ainda o permite) a rescisão contratual, sem justa causa, do pessoal não estável, faculdade que não sofreu repercussão proveniente do instituto da anistia. Porém, se utilizada para, nesses termos, proceder-se à desvinculação daquele que seria afastado por motivação apenas política, nada obsta que este fato seja verificado, por qualquer dos meios probatórios admitidos em direito, incidindo, em decorrência, o art. 8º.

16. Não se coaduna com as regras de exegese o administrador fixar período de trinta dias, contado a partir do término de eventos grevistas, para, assim, delimitar a atuação das entidades na demissão dos seus empregados, por motivos estritamente políticos. A dispensa é um fato e, em decorrência, deve ser demonstrado seu liame, se houver, com a motivação política, qualquer que seja a data em que foi efetuada.

17. Em síntese, tem-se que:



- 1) as demissões efetivadas no período a que alude o § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem justa causa, não foram alcançadas pela readmissão assegurada no mesmo preceito, porquanto este é silente quanto esse aspecto, não sendo razoável, portanto, acolher-se resultado interpretativo que conduza à ilação de que tenha por conseqüência a transmutação dos fatos determinantes da rescisão contratual, atribuindo a estes o caráter de motivação exclusivamente política;
- 2) na hipótese em que seja comprovado o motivo político da demissão, ainda que qualificada como sem justa causa, com percepção das parcelas previstas em lei, no espaço de tempo fixado no aludido § 5º do art. 8º, estará demonstrada a configuração do direito à titularidade do emprego do qual o empregado foi desinvestido, impondo-se o imediato retorno deste aos serviços”. (grifos não constantes do texto original)

43.3. Posteriormente, o PARECER nº AGU/JD-001/2002 adotado como Parecer JB – 03, elaborado pelo Dr. João Francisco Aguiar Drumond, aprovado pelo Advogado-Geral da União, bem como pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 30.12.2002 e publicado na íntegra no Diário Oficial da União em 3 de janeiro de 2003, p.3, destacou em relação à interpretação do artigo 6º da Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002, à época já convertida na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, especificamente no que se refere à anistia dos militares, *verbis*:

(...)

O ponto essencial que se pretende ver resolvido é, justamente, o que se refere aos valores a serem pagos aos militares anistiados, a título de reparação econômica.

No julgamento do RMS nº 21.108-3 - DF, o Plenário desta Corte, relator o ilustre Ministro Célido Borja, já acentuou, acerca do dispositivo suso transcrito, como consta da ementa: O art. 8º do ADCT não assegura, indiscriminadamente, todas as promoções que, em tese, seriam possíveis, mas apenas aquelas a que teria direito o servidor, caso tivesse continuado em atividade.

No voto condutor desse julgado unânime, de 28.11.1990, o eminente Ministro Célido Borja anotou:

Da leitura do art. 8º do ADCT, invocado pelo Recorrente, extrai-se que a excepcionalidade da citada norma reside no permitir-se, na inatividade, promoção própria daqueles em serviço ativo. No entanto, não se encontra abrigo para a tese do Recorrente no tocante à inaplicabilidade da legislação ordinária pertinente.

Com efeito, as promoções, na inatividade, a que teriam direito os beneficiários da anistia, se estivessem em serviço ativo, hão de verificar-se, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. Disso resulta a indispensabilidade de examinar a legislação que disciplina cada situação, em ordem a considerar a existência de direito à promoção, ou de mera expectativa -juris-, se na atividade estivesse o servidor. (...)

Na mesma linha de entendimento, há também os Recursos Extraordinários nºs 170.186/DF, 141.367/DF, dentre outros julgados:

Ementa: Militares. Anistia. Art. 8º do ADCT. - Já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que as promoções asseguradas pelo artigo 8º do ADCT da Constituição Federal são apenas aquelas a que teriam direito os militares se houvessem permanecido em atividade, e não as sujeitas a critérios subjetivos ou competitivos, como o da avaliação de merecimento ou o do aproveitamento em cursos que não chegaram a concluir (assim, a título exemplificativo, nos RREE 140.626, 141.319, 134.686 e 141.367). - Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 170186/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 18.04.1997)

Ementa: MILITARES. ANISTIA. PROMOÇÃO POR MERECEMENTO. ART. 8º. DO ADCT. - Recentemente, o Plenário desta Corte, ao julgar os RREE 140.616 e 141.290, que tratavam de questão análoga à presente, decidiu que o artigo 8º. do ADCT da Constituição



não se aplica a promoções, por merecimento, de militares, porquanto, se estivessem em serviço ativo a elas não teriam direito, uma vez que elas, por sua própria natureza, geram apenas expectativa de direito. Recurso Extraordinário conhecido e provido. (RE 141.367/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 06.11.1992)

O que se vê da jurisprudência colacionada é a afirmação inequívoca no sentido de que os militares anistiados somente podem obter as promoções a que teriam direito se na ativa tivessem permanecido. As promoções que dependem da avaliação de critérios subjetivos não configuram direito dos anistiados, como não configuram direito dos militares em atividade. Aqui trata-se de mera expectativa de direito, que o art. 8º do ADCT não amparou segundo a dicção do Pretório Excelso.

Assim, o ponto de partida para a leitura do art. 6º da Lei nº 10.559, de 2002, em que se converteu a Medida Provisória nº 65, de 2002, é justamente a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 8º do ADCT.

Dessa forma, o caput do art. 6º da Lei nº 10.559, de 2002, em sua primeira parte, não oferece qualquer dificuldade de compreensão. A prestação mensal, permanente e continuada a ser paga ao anistiado, a título de reparação econômica de caráter indenizatório, deve corresponder à remuneração da graduação a que faria jus caso houvesse permanecido na ativa, aí obedecidos os prazos de promoção previstos na legislação pertinente. Quanto à segunda parte, impõe-se seja feita leitura compatível com a interpretação atribuída pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 8º do ADCT.

Com base nessa limitação, não há falar-se em promoções ao oficialato presumindo-se o atendimento dos requisitos subjetivos previstos na legislação específica.

Os requisitos para os quais o legislador ordinário pode estabelecer a presunção de atendimento são, tão-somente, os objetivos, tais como os prazos de interstício exigidos para tanto. (...)

Assim, não resta dúvida de que a reparação econômica a que fará jus o militar anistiado deve ser equivalente aos valores que teria percebido se tivesse permanecido em atividade, consideradas todas as promoções a que faria jus, independentemente do atendimento de requisitos objetivos, excluídas, tão somente, aquelas promoções que dependam do atendimento de requisitos subjetivos.

(grifos não constantes do texto original)

43.4. A Nota AGU/JD 10/2003, aprovada pelo Advogado-Geral da União em 30 de setembro de 2003, relativamente à aplicação da Súmula Administrativa n. 2002.07.003 da Comissão de Anistia que classificava a Portaria n. 1.104 GMS de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política, asseverou que:

Incumbiu-me Vossa Excelência da análise de questões relativas à aplicação da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003, da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, que classifica a Portaria nº 1.104-GMS, de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política.

7. Como se pode observar, trata-se de ato de caráter genérico, abstrato e impessoal, contendo comandos aplicáveis a todos os militares que se enquadrassem nas hipóteses previstas. (...)

11. Assim, da análise do Boletim em questão, não se pode excluir a possibilidade de que, no momento do engajamento ou dos reengajamentos dos Cabos cujos nomes constavam do relatório do Inquérito Policial Militar referido, possam ter sido praticados atos de exceção de natureza política. (...)

15. Ocorre que as Praças que ingressaram na Força Aérea após a edição da Portaria nº 1.104-GMS, a ela se submetem originalmente, de forma genérica e impessoal. A Portaria, em relação a essas Praças, é ato administrativo pré-existente destinado a regular a permanência no serviço militar. Não há como considerá-la ato de exceção nessa hipótese. (...)



24. Ocorre, entretanto, que essa limitação, adotada com a finalidade de impedir a estabilidade de determinada categoria não era, e continua não sendo, proibida, podendo ser adotada no interesse da Administração Militar. Em resumo, não há direito adquirido a regime jurídico. (...)

29. Desse modo, a Portaria em questão, por si só, parece não configurar ato de exceção.
(grifos não constantes do texto original)

3.5. O PARECER n.º AGU/JD-001/2003 adotado como Parecer AC 03, da lavra do Dr. João Francisco Aguiar Drumond, aprovado pelo Advogado-Geral da União, e devidamente aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 21/10/2003 e publicado na íntegra no Diário Oficial da União em 23/10/2003, atinente aos efeitos da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, ponderou que:

(...)

5. Em que pese ser autoaplicável o dispositivo constitucional transitório (art. 8º do ADCT), o fato de a Lei n.º 10.559, de 2002, haver sido editada com o objetivo de regulamentá-lo, ao menos em princípio, conduz ao entendimento de que deve ser interpretada nesse exato contexto, qual seja, o de norma regulamentadora. (...)

8. É que, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre a concessão de anistia, autoriza a interpretação no sentido de que a norma em referência – Lei n.º 10.559, de 2002 -, que “regulamenta o art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências” não se limitaria a regulamentar a anistia concedida pela norma constitucional transitória. Estaria, ela própria, concedendo anistia e regulando os efeitos.

11. É de se notar que, se o legislador ordinário pode, livremente, conceder anistia, ressalvado, tão-somente, o contido no art. 5º, inciso XLIII, da Constituição, que veda a sua concessão àqueles que tenham praticado a tortura, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes definidos como hediondos, parecer óbvio que pode fazê-lo tanto com base nos mesmos pressupostos da anistia concedidos pelo art. 8º do ADCT, quanto com base em outros pressupostos que venham a adotar.

13. Nota-se que, embora as hipóteses previstas no dispositivo transcrito se afeiçoem, em linhas gerais, aos pressupostos mais genéricos da anistia concedida pelo art. 8º do ADCT, chegam a especificações que extrapolam o texto constitucional, reforçando o entendimento de tratar-se, na verdade, de uma nova anistia, mais abrangente do que a concedida pelo legislador constituinte, tanto no que diz respeito aos seus pressupostos quanto aos seus efeitos.

15. No mesmo sentido, verifica-se que o art. 6º da Lei n.º 10.559, de 2002, ao cuidar do valor da prestação mensal, permanente e continuada, também assegura “as promoções do oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares”.

21. Como se vê, além da garantia de promoções, a vedação constante do dispositivo citado também inova em relação ao texto do ADCT, no sentido de impedir que se exija do anistiado o cumprimento de condições que, em face das circunstâncias mesmas que deram ensejo à sua anistia – pressupostos fáticos -, inviabilizariam o exercício dos direitos dela decorrentes. (...)

23. De fato, todas as inovações contidas na Lei n.º 10.559, de 2002, revestidas de inquestionável lógica formal, reforçam a idéia de tratar-se da concessão de uma anistia mais ampla. Até mesmo, porque os seus dispositivos, lidos nessa perspectiva, não estariam em conformidade com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que restringe o direito às promoções, assegurando, tão-somente, aquelas concedidas com base em critérios objetivos.

24. Partindo desse ponto e considerando que as normas concessivas de anistia devem ser interpretadas da forma mais ampla e benéfica para o anistiado, é perfeitamente possível,



tendo em vista as competências constitucionalmente atribuídas ao legislador ordinário, que este, além de regulamentar a anistia concedida pelo art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, amplie o rol dos pressupostos fáticos ensejadores da anistia e cuide de outros temas, como de fato o fez. (...)

27. Tudo isso leva ao entendimento de que a Lei nº 10.559, de 2002, ao se referir a anistia, não o faz unicamente em relação àquela concedida pelo art. 8º do ADCT, mas, também, em relação a uma outra anistia concedida por ela própria. (...)

30. Assim, se entendermos que a Lei nº 10.559, de 2002, além de regulamentar dispositivo constitucional, inova no ordenamento jurídico, será forçoso reconhecer que o seu intérprete, ao menos em relação às inovações, não estará vinculado à interpretação restritiva que o Supremo Tribunal Federal adotou para o art. 8º do ADCT.

31. Com isso, o art. 6º da referida Lei poder ser interpretado e ampliado de forma mais abrangente e benéfica para os anistiados, especialmente no que se refere às promoções a eles asseguradas. (grifos não constantes do original)

43.6. A Nota AGU/JD 1/2006 também elaborada pelo Dr. João Francisco Aguiar Drumond⁵¹, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 156/2006, e pelo Advogado-Geral da União em 16/02/2006, essencialmente quanto às dúvidas do Ministro de Estado da Justiça acerca da legalidade e do espectro de abrangência da Súmula Administrativa nº 2002.07.0003 da Comissão de Anistia, asseverou que:

(...)

21. No caso concreto, haveria de existir regra geral estabelecendo prazo de permanência das praças na Força Aérea Brasileira e as Portarias de licenciamento apontadas como sendo atos de exceção deveriam contrariar essa regra geral, beneficiando ou prejudicando os seus destinatários, em evidente exceção à regra.

22. Em segundo lugar, não basta que os atos sejam de exceção à regra, é preciso que sejam também de natureza exclusivamente política, para dar ensejo à incidência da lei da anistia.

23. Para configurar a natureza exclusivamente política é necessário que os motivos determinantes dos atos praticados em exceção à regra estejam ligados à orientação política de quem os praticou e de quem foi por eles atingido.

24. Assim, não se poderia dizer, sem maiores justificativas, que qualquer ato de licenciamento com fundamento em Portaria que estabelece prazos de permanência das praças na Força Aérea Brasileira, se atingisse quem já estava no serviço ativo quando de sua edição, configuraria, de pronto, ato de exceção de natureza exclusivamente política.

25. Tampouco poder-se-ia falar que dita Portaria poderia ser considerada ato de exceção em relação às praças que, sequer haviam ingressado nos quadros da Força Aérea Brasileira à época de sua edição. (...)

30. Assim, para que os licenciamentos feitos com fundamento nesse ato normativo, genérico e impessoal, venham a ser considerados atos de exceção de natureza exclusivamente política, é indispensável investigar se os seus pressupostos, de fato, são coincidentes com a previsão da legislação que rege as regras da anistia política. (...)

39. Somente após a análise individualizada e conclusiva dos atos de licenciamento das praças integrantes dos quadros da Força Aérea Brasileira é que a Comissão de Anistia pode submeter os processos correspondentes ao Ministro de Estado da Justiça, autoridade competente para declarar a anistia, consoante disposto no art. 10 da Lei nº 10.559, de 2002.

(...)

⁵¹ Destaque-se que, anteriormente, na Informação n AGU/JD-1/2005, elaborada pelo Dr. João Francisco Aguiar Drumond, nos autos do Procedimento NUP 00440.007786/2003-34, colimava apenas informar o trâmite processual.



43. Ocorre que o marco temporal, consistente na data de ingresso na Força Aérea Brasileira isoladamente considerado, não é elemento suficiente para a caracterização de ato de exceção de natureza exclusivamente política, conforme já explicitado. (...)

79. Nem a primeira medida é, em todos os casos, correta, justa e adequada, nem a segunda o é.

80. Ex-cabos que ingressaram nos quadros da instância salientada Força Aérea Brasileira antes da publicação da referida portaria podem ter sido licenciados por preencherem requisitos objetivos tanto à luz das regras anteriores à dita portaria, quanto à luz dela própria, o que, por certo, não daria ensejo à declaração de anistia.

81. Da mesma forma, os ex-cabos que tenham ingressado nos quadros da Força Aérea Brasileira após a publicação da Portaria nº 1.104-GMS podem ter sido alvos de atos de exceção de natureza exclusivamente política, passíveis de serem investigados e comprovados pela Comissão de Anistia.

82. Tanto num, como noutro caso, não há espaço para a generalização. Ainda mais com base em critério único, temporal, insuficiente para comprovar a exceção à regra, bem como a natureza exclusivamente política do ato.
(grifos não constantes do texto original)

44. Anteriormente à apreciação dos aspectos jurídicos submetidos à Advocacia-Geral da União, especialmente a partir dos itens 2.1 da peça exordial, cumpre salientar duas premissas essenciais.

45. Primeiramente, no que tange à **atribuição legalmente conferida à Comissão de Anistia e ao Ministro da Justiça⁵² quanto à verificação dos requisitos legais que ensejaram a declaração de anistiado político e a edição de ato de reconhecimento desta condição**, posicionou-se a Corte de Contas acerca das atribuições da Comissão de Anistia e ao Ministro da Justiça, relativamente à fiscalização de atos de reconhecimento de anistia política explicitada nos Acórdãos n. 2891/2008⁵³ e 793/2009⁵⁴. **Ademais, merece destaque que a aferição in concreto dos motivos elencados no artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, não perpassa pelo círculo de atribuições desta Advocacia**, logo, a presente análise deter-se-á sobre aspectos hermenêuticos sem se deter sobre situações fáticas individualizadas, **tarefa legitimamente conferida à Comissão de Anistia.**

⁵² Nos termos dos artigos 10 e 12 da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002: “Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Justiça decidir a respeito dos requerimentos fundados nesta Lei”.

“Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões”.

⁵³ Entre as conclusões apontadas no referido acórdão da Corte de Contas, tem-se a recomendação para que: 9.3. recomendar ao Ministério da Justiça que, caso opte por rever as concessões de anistia que tiveram por único fundamento a Portaria n.º 1.104/1964-GM3, abstenha-se de efetuar os pagamentos de valores atrasados, por serem de difícil recuperação; (Acórdão 2891/2008 – Plenário; Número Interno do Documento: AC-2891-51/08-P; Grupo/Classe/Coligado: GRUPO I/CLASSE V/Plenário; Processo 026.848/2006-1) (grifos constantes do texto original)

⁵⁴ Destacou-se Acórdão 793/2009 – Plenário que: “AUDITORIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM INDENIZAÇÕES CONCEDIDAS A ANISTIADOS POLÍTICOS COM FUNDAMENTO NA LEI 10.559/2002. APARTADO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. 1. O controle exercido pelo TCU não alcança o juízo político exercido pelo Ministro da Justiça nos atos de concessão de anistia.

2. O reconhecimento da incompetência desta Corte para revisar o mérito das anistias concedidas não obsta a realização de recomendação à autoridade competente ou o encaminhamento de cópias ao Ministério Público da União, para adoção das medidas cabíveis.”. (Acórdão 793/2009 – Plenário; Número Interno do Documento: AC-0793-15/09-P; Grupo/Classe/Coligado: GRUPO II/ CLASSE I/ Plenário; Processo: 026.848/2006-1; Ministro Relator: Benjamin Zymler)



3.3. SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

46. TRABALHADORES DO AMRJ - Merece enfoque as argumentações alinhavadas no item 2.4, referente ao entendimento da Comissão de Anistia quanto à situação dos trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). A teor do Ofício n. 786/2009/CA- Gabinete do Presidente, a Comissão de Anistia, especificamente às fls. 50/51, a Comissão de Anistia posicionou-se no sentido de que a presente situação fática se subsumiria à exceção veiculada na parte final do inciso IX do artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002⁵⁵, a qual remete à exceção do §5º do artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵⁶.

47. Ponderando-se sobre as razões da excepcionalidade prevista no Texto Constitucional, cumpre colacionar alguns dispositivos legais que evidenciavam relevantes aspectos acerca do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, apresentados sob a perspectiva cronológica, *verbis*:

Lei Nº 215, de 9 de janeiro de 1948:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a incorporar o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro no Arsenal de Marinha da Ilha das Cobras.

Parágrafo único. O estabelecimento industrial que resultará dessa incorporação terá a denominação de Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

Decreto Nº 36.358, de 21 de outubro de 1954:

Art. 1º O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) tem por finalidade principal construir e reparar navios e embarcações da Marinha do Brasil (MB).

§ 1º Cabe ao AMRJ executar outros serviços de apoio logístico aos navios e embarcações, serviços êsse que não possam ser feitos com os recursos de bordo e não sejam da competência de outros órgãos da Administração Naval.

(grifos não constantes do original)

Lei n. 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar)

⁵⁵ Dispõe a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002 que: “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;” (grifos não constantes do texto original)

⁵⁶ Prevê a norma que: “Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

(...) § 5º- A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.” (grifos não constantes do texto original)



Art 30. São dispensados de incorporação os brasileiros da classe convocada; (...)
e) operários, funcionários ou empregados de estabelecimentos ou empresas industriais de interesse militar, de transporte e de comunicações, que forem, anualmente, declarados diretamente relacionados com a Segurança Nacional pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). (grifos não constantes do original)

Decreto N.º 57.654, de 20 de Janeiro de 1966 (Regulamenta a lei do Serviço Militar (Lei n.º 4.375, de 17 de agosto de 1964), retificada pela Lei n.º 4.754, de 18 de agosto de 1965)

Art. 26. Ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) caberá a direção geral do Serviço Militar, mediante a coordenação de determinadas atividades essenciais, focalizadas na LSM e neste Regulamento, cabendo aos Ministérios Militares a responsabilidade da direção, planejamento e execução do referido Serviço na respectiva Força Armada.

Parágrafo único. Todos os documentos, elaborados pelo EMFA, que encerrem prescrições, a serem executadas pelos Ministros Militares, deverão ser aprovados pelo Presidente da República.

Art. 27. Compete ao EMFA: (...)

4) declarar, anualmente, quais os estabelecimentos ou empresas industriais, de interesse militar, de transporte e de comunicações, que são relacionados, diretamente, com a Segurança Nacional, para fins de dispensa de incorporação de empregados, operários ou funcionários; (...)

Art. 105. São dispensados de incorporação os brasileiros da classe convocada: (...)

5) operários funcionários ou empregados de estabelecimentos ou empresas industriais de interesse militar, de transporte e de comunicações, que forem anualmente declarados diretamente relacionados com a Segurança Nacional pelo Estado-Maior das Forças Armadas; (...)

§ 7º Os estabelecimentos e empresas industriais das Forças Armadas (Fábricas, Parques, Bases, Arsenais, Estaleiros etc.) serão automaticamente incluídos na relação anual dos declarados diretamente relacionados com a Segurança Nacional. Em consequência, os seus Diretores limitar-se-ão ao prescrito no número 2 do parágrafo 6º, deste artigo. (...)

1) solicitar aos Comandantes de RM, DN, ou ZAé, conforme a natureza do estabelecimento ou empresa, para que conste das propostas dos Ministros Militares, encaminhadas nos termos do parágrafo 1º do Art. 67, deste Regulamento, a inclusão do estabelecimento ou empresa na relação dos declarados, anualmente, diretamente relacionados com a Segurança Nacional, pelo EMFA. A solicitação deve ser devidamente justificada e feita no terceiro trimestre do ano que anteceder ao da seleção de cada classe; e (...)

Art. 166. Aos brasileiros dispensados do Serviço Militar inicial, nos termos do Art. 106, 107 e 98, § 2º, número 1, deste Regulamento, será fornecido, mediante pagamento da Taxa Militar, o Certificado de Dispensa de Incorporação. (...)

3) "por ser operário" (funcionário, empregado) de empresa (estabelecimento) industrial (de transporte, de comunicações) relacionada com a Segurança Nacional" (número 5, do Artigo 105, deste Regulamento). Neste caso, o Certificado consignará a situação especial; (grifos não constantes do texto original)

Decreto N.º 93.628, de 28 de novembro de 1986 (Aprova o Plano Geral de Convocação para o Serviço Militar Inicial nas Forças Armadas em 1988)

Anexo I

2.3 - Estabelecimentos diretamente relacionados com a Segurança Nacional

2.3.1 - Observar os n.º 5 e parágrafos 6º e 7º do Art 105 do RLSM e item 7 das IGCCFA.



2.3.2 - Para obtenção da dispensa de incorporação prevista no n.º 5 do Art 105 do RLSM, o brasileiro, além de pertencer à classe convocada e ser operário, funcionário ou empregada pelo EMFA, de acordo com o n.º 4 do Art 27 daquele Regulamento, deverá estar no exercício de trabalho imprescindível ao funcionamento do estabelecimento ou da empresa, no mínimo, há 1 (um) ano.

2.3.3 - A relação dos estabelecimentos diretamente relacionados com a Segurança Nacional será divulgada através Portaria publicada pelo EMFA até 31 Dez 86 e encaminhada aos Ministros Militares.

(grifos não constantes do original)

Decreto-lei n. 1.632, de 4 agosto de 1978.

Art 1º - São de interesse da segurança nacional, dentre as atividades essenciais em que a greve é proibida pela Constituição, as relativas a serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias, bem assim as de indústrias definidas por decreto do Presidente da República.

Lei n. 9.724, de 1 de dezembro de 1998.

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar, com base no disposto no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, como Organizações Militares Prestadoras de Serviços – OMPS as Organizações Militares da Marinha que atendam ao seguinte:

I – dedicação a atividades industriais e de apoio de base, pesquisa e desenvolvimento, atendimento médico-hospitalar, abastecimento, ensino e cultura;

II – geração de receita pela cobrança dos serviços prestados às forças navais e a outros órgãos da Marinha;

III – geração de receita, em caráter complementar, pela prestação de serviços aos demais órgãos e entidades governamentais ou extragovernamentais, nacionais ou estrangeiras;

IV – custeio de suas próprias despesas;

V – apuração de custos por processo contábil específico;

VI – exercício da competitividade pela melhoria da produtividade.

Decreto n. 3011, de 30 de março de 1999.

Art. 1º Ficam qualificadas como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as seguintes Organizações Militares da Marinha:

I - Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro;

48. Especificamente em relação ao §5º do artigo 8º do Ato das Disposições Transitórias, importa trazer ao lume as considerações de Pinto Ferreira na obra Comentários à Constituição Brasileira:

A anistia em tela se amplia para todos os servidores das entidades públicas da administração direta ou indireta, em todos os níveis, excetuando-se os dos Ministérios militares, dispensados por motivos políticos, sendo-lhes garantida a readmissão, desde que a dispensa se tenha efetivado a partir de 1979, e sem efeitos pecuniários retroativos”.

(FERREIRA, Pinto. Comentários à constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 547)



49. Outro aspecto que merece apreço, refere-se à dualidade de fatores que ensejam o reconhecimento da condição de anistiado político previsto pelo §5º do artigo 8º do ADCT. A primeira parte do dispositivo em tela enuncia a anistia política passível de reconhecimento aos “*servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978,*”, e que não incluiu entre os requisitos a motivação política. Neste sentido, tem-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE 184.860 da Relatoria do Ministro Ilmar Galvão⁵⁷.

50. Por outro lado, a segunda parte do dispositivo em apreço destaca como causa de reconhecimento da anistia o afastamento das atividades “*por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.*”

51. Relativamente aos trabalhadores do AMRJ, ainda que participantes de movimentos paredistas em dezembro de 1985, não há que se cogitar da caracterização político-ideológico das demissões. *In casu*, trata-se de hipótese que se amolda à excepcionalidade expressamente prevista na primeira parte do §5º do artigo 8º do ADCT, conforme aduzido pela Comissão de Anistia no Ofício n. 786/2009/CA- Gabinete do Presidente, a Comissão de Anistia apresentou às fls. 50/51.

52. O inciso IX do artigo 2º da lei de regência da anistia política, regulamentando o mencionado dispositivo constitucional, inclusive por repetir idênticos termos, evidencia que houve clara intenção legislativa de que fossem excluídos da concessão do benefício da anistia política os servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo e das entidades paraestatais (fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal) que se encontravam vinculadas aos Ministérios da Marinha, Exército ou Aeronáutica. Ressaltando-se que, somente com o advento da Emenda Constitucional n. 23, de 2 de setembro de 1999, foi alterada a estruturação ministerial, surgindo a partir de então o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica⁵⁸.

53. Neste aspecto, corroborando a perspectiva excepcional da organização militar em apreço, cumpre ter presente que na legislação militar vigente àquela época havia clara distinção de tratamento para os operários de “*estabelecimentos e emprêsas industriais das Fôrças Armadas*”, por exemplo, isentos de prestar serviço militar obrigatório.

⁵⁷ Assim se expressou a Colenda Corte: “*Anistia. Art. 8º, § 5º, do ADCT. Servidores municipais despedidos em janeiro/52, em face de participação em movimento grevista. Configuração da hipótese prevista na primeira parte do dispositivo constitucional indicado, que não tem, entre seus pressupostos, a motivação política.*” (RE 184.860, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 30-3-99, DJ de 13-8-99)

⁵⁸ Cite-se por exemplo a repercussão da mencionada emenda na redação do inciso XIII do artigo 84 do Texto Constitucional: “*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)*”.



54. No intuito de elucidar a premissa ora adotada, destaque-se a redação dada pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, com redação da Lei 7.596/1987, norma de regência da organização federal, *verbis*:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado pela Lei nº 7.596, de 1987)

55. Assim, considerando a impossibilidade de que se seja afastada a hipótese excepcional, construída pelo legislador constituinte, não merece reparos o entendimento da Comissão de Anistia quanto à impossibilidade de reconhecimento da condição de anistiado aos trabalhadores do AMRJ em apreço.

56 Com base nas informações constantes do Procedimento NUP 00400.013674/2009-16, ainda que se tentasse argumentar que a finalização das relações trabalhistas firmadas entre os trabalhadores e a AMRJ decorresse da participação em movimento pardista em dezembro de 1985, a hipótese ora em apreço refere-se à primeira parte do §5º do artigo 8º do ADCT e, portanto, independente da verificação do aspecto político. E considerando que a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002 pretendeu regulamentar o referido dispositivo constitucional, não se revelaria recomendável ao intérprete afastar a excepcionalidade prevista na norma constitucional pertinente aos órgãos e entidades, à época, vinculadas aos Ministérios da Marinha, Exército ou Aeronáutica.

57. De outra parte, argumente-se que, ainda que em tese, preponderasse o fator político do movimento pardista supracitado para as demissões dos trabalhadores do AMRJ, não afiguraria recomendável o enquadramento em outro dispositivo, especificamente voltado à proteção daqueles cujos vínculos laborais restaram atingidos, a exemplo do inciso XV do artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002⁵⁹. Em essência, não poderia o intérprete, por via transversa, negar a aplicabilidade ao Texto Constitucional praticamente repetido no inciso IX do artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, e assim, estender benefício que o legislador constituinte não entendeu pertinente na situação fática em apreço, mormente, considerando o princípio de reconciliação e de pacificação nacional como evidenciado em linhas anteriores.

⁵⁹ Dispõe a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002 que: “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: (...) XV - na condição de servidores públicos civis ou empregados em todos os níveis de governo ou de suas fundações, empresas públicas ou de economia mista ou sob controle estatal, punidos ou demitidos por interrupção de atividades profissionais, em decorrência de decisão de trabalhadores;”



58. Destaque-se que mesmo estando ciente de que a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002 ampliou as hipóteses que ensejaram o reconhecimento da anistia política comparativamente às situações fáticas vislumbradas pelo legislador constituinte, não se poderia em circunstância vedada atribuir-se interpretação que contrariasse o comando constitucional. Neste sentido, comentando sobre os contornos a que se encontra atrelados o legislador e, neste aspecto, se poderia inferir a limitação do intérprete, Paulo Bonavides leciona que:

Com efeito, a limitação aos poderes do legislador não vulnera o princípio da separação, de Montesquieu, porque o raio de autonomia, a faculdade política decisória e a liberdade do legislador para eleger, conformar e determinar fins e meios se mantém de certo modo plenamente resguardada. Mas tudo isso, é óbvio, sob a regência inviolável dos valores e princípios estabelecidos pela Constituição.

No segundo Estado de Direito, o legislador já não é porém o soberano das épocas em que o princípio da legalidade se sobrepunha, por ausência efetiva de controle, ao princípio de constitucionalidade.

De conseguinte, o legislador, em razão do aperfeiçoamento dos mecanismos jurisdicionais de controle de seus atos, deixou de mover-se com a inteira liberdade do passado, típica da idade do primeiro Estado de Direito. (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 399/400)

59. À guisa de conclusão da temática sob lume, insta salientar que, obviamente, não se pretende com a presente esgotar a totalidade de situações fáticas que, eventualmente, envolvessem os trabalhadores do AMRJ. Na verdade, colimou-se deter-se com exclusividade sobre a hipótese trazida à baila pela CEANIST.

60. EX-CABOS DA FORÇA AÉREA NACIONAL - No que concerne aos ex-cabos da Força Aérea Nacional, verifica-se que as temáticas ora vislumbradas já foram preteritamente sanadas com a edição dos entendimentos consubstanciados na Nota AGU/JD 10/2003 e a Nota AGU/JD 1/2006, ambas da lavra Dr. João Francisco Aguiar Drumond.

61. Estritamente com fito de facilitar a referência aos pontos fulcrais elencados por entidade associativa de representação dos mencionados interessados, apresentados no Procedimento NUP 00400.008906/2009-14, e que se coadunam com a interpretação adotada pela CEANIST, reproduz-se:

“Portanto, não restam dúvidas que, na data do julgamento dos 495 ex-cabos da Aeronáutica incorporados após 1964, o entendimento firmado no âmbito do Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Comissão de Anistia, era de que, “os Cabos da Aeronáutica incorporados até 19.07.71 e atingidos pela Portaria nº 1104/64, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória nº 65, de 2002.” (...)

Analisando-se o fundamento acima, observa-se que, de acordo com o novo entendimento do Ministro de Estado da Justiça e da Comissão de Anistia, os 495 cabos da Aeronáutica não foram atingidos pela Portaria 1104/64, como ato de exceção, porque não ostentavam *status* de cabo na data de sua edição, o que, significa dizer que, quem não ostentasse status de cabo na data da edição da Portaria nº 1104/64 não poderia ter sido atingido por ela como ato de exceção. (...)

Primeiro, por tratar-se da “aplicação retroativa de nova interpretação”, o que é vedado pelo inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 9.784, de 1999, visto ser pacífico na



Comissão de Anistia anterior o entendimento de que “os Cabos da Aeronáutica incorporados até 19.07.71 e atingidos pela Portaria n.º 1104/64, fazem jus aos benefícios decorrentes da Medida Provisória n.º 65, de 2002” sendo irrelevante se o interessado ostenta ou não status de cabo na data da edição da Portaria n.º 1104/64. (...)

Diante destas evidências podemos concluir que, sua Excia. o Ministro de Estado da Justiça, não tem competência para anular, de ofício, as portarias de anistia, conseqüentemente, é nulo todo o processo anulatório”. (grifos constantes do texto original)

62. Reiteram-se os argumentos aduzidos na Nota AGU/JD 10/2003, relativamente à Súmula Administrativa n. 2002.07.003 da Comissão de Anistia, a qual classificava a Portaria n. 1.104 GMS de 12 de outubro de 1964, do Ministro da Aeronáutica, como ato de exceção, de natureza exclusivamente política, *verbis*:

7. Como se pode observar, trata-se de ato de caráter genérico, abstrata e impessoal, contendo comandos aplicáveis a todos os militares que se enquadrassem nas hipóteses previstas. (...)

15. Ocorre que as Praças que ingressaram na Força Aérea após a edição da Portaria n.º 1.104-GMS, a ela se submetem originalmente, de forma genérica e impessoal. A Portaria, em relação a essas Praças, é ato administrativo pré-existente destinado a regular a permanência no serviço militar. Não há como considerá-la ato de exceção nessa hipótese. (...)

24. Ocorre, entretanto, que essa limitação, adotada com a finalidade de impedir a estabilidade de determinada categoria não era, e continua não sendo, proibida, podendo ser adotada no interesse da Administração Militar. Em resumo, não há direito adquirido a regime jurídico. (...)

29. Desse modo, a Portaria em questão, por si só, parece não configurar ato de exceção. (grifos não constantes do texto original)

63. Perfilhando o entendimento das linhas anteriormente aduzidas, novamente suscitado à apreciação da referida súmula administrativa, Dr. João Francisco Aguiar Drumond na Nota AGU/JD 1/2006, com a acuidade que lhe é peculiar, asseverou que:

(...)

22. Em segundo lugar, não basta que os atos sejam de exceção à regra, é preciso que sejam também de natureza exclusivamente política, para dar ensejo à incidência da lei da anistia.

23. Para configurar a natureza exclusivamente política é necessário que os motivos determinantes dos atos praticados em exceção à regra estejam ligados à orientação política de quem os praticou e de quem foi por eles atingido.

24. Assim, não se poderia dizer, sem maiores justificativas, que qualquer ato de licenciamento com fundamento em Portaria que estabelece prazos de permanência das praças na Força Aérea Brasileira, se atingisse quem já estava no serviço ativo quando de sua edição, configuraria, de pronto, ato de exceção de natureza exclusivamente política.

25. Tampouco poder-se-ia falar que dita Portaria poderia ser considerada ato de exceção em relação às praças que, sequer haviam ingressado nos quadros da Força Aérea Brasileira à época de sua edição. (...)

30. Assim, para que os licenciamentos feitos com fundamento nesse ato normativo, genérico e impessoal, venham a ser considerados atos de exceção de natureza exclusivamente política, é indispensável investigar se os seus pressupostos, de fato, são coincidentes com a previsão da legislação que rege as regras da anistia política. (...)

39. Somente após a análise individualizada e conclusiva dos atos de licenciamento das praças integrantes dos quadros da Força Aérea Brasileira é que a Comissão de Anistia pode submeter os processos correspondentes ao Ministro de Estado da Justiça, autoridade



competente para declarar a anistia, consoante disposto no art. 10 da Lei nº 10.559, de 2002. (...)

43. Ocorre que o marco temporal, consistente na data de ingresso na Força Aérea Brasileira isoladamente considerado, não é elemento suficiente para a caracterização de ato de exceção de natureza exclusivamente política, conforme já explicitado. (...)

79. Nem a primeira medida é, em todos os casos, correta, justa e adequada, nem a segunda o é.

80. Ex-cabos que ingressaram nos quadros da Força Aérea Brasileira antes da publicação da referida portaria podem ter sido licenciados por preencherem requisitos objetivos tanto à luz das regras anteriores à dita portaria, quanto à luz dela própria, o que, por certo, não daria ensejo à declaração de anistia.

81. Da mesma forma, os ex-cabos que tenham ingressado nos quadros da Força Aérea Brasileira após a publicação da Portaria nº 1.104-GMS podem ter sido alvos de atos de exceção de natureza exclusivamente política, passíveis de serem investigados e comprovados pela Comissão de Anistia.

82. Tanto num, como noutro caso, não há espaço para a generalização. Ainda mais com base em critério único, temporal, insuficiente para comprovar a exceção à regra, bem como a natureza exclusivamente política do ato.

(grifos não constantes do texto original)

64. Infere-se dos posicionamentos anteriormente transcritos que não seria a Portaria n. 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964, em si, considerada ato excepcional, passível de ensejar o reconhecimento da anistia política. Na verdade, somente a análise individualizada a ser procedida pela Comissão de Anistia, relativa à exaustiva avaliação dos requisitos pertinentes ao reconhecimento em tela poderia ensejar a declaração pretendida pelos ex-cabos da FAB, pois a estrita consideração da data de ingresso dos militares na Força Aérea Brasileira não constitui critério único e seguro para a caracterização da motivação política.

65. Corroborando o entendimento anteriormente adotado no seio desta Advocacia, mencionem-se as lúcidas considerações do Ministro da Corte de Contas Augusto Sherman Cavalcanti no Acórdão n. 2891, *verbis*:

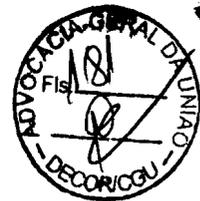
SUMÁRIO: AUDITORIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM INDENIZAÇÕES CONCEDIDAS A ANISTIADOS POLÍTICOS COM FUNDAMENTO NA LEI 10.559/2002. APARTADO. CONCESSÃO DE REPARAÇÃO ECONÔMICA SEM CARACTERIZAÇÃO DA CONDIÇÃO DE ANISTIADO.

Apurado que atos, de que decorre a assunção de obrigações de natureza econômica para o Tesouro, foram adotados com fulcro em premissas incorretas, impõe-se a adoção de providências com vistas ao desfazimento desses atos e, nos casos em que identificada a má-fé do beneficiário, o ressarcimento das quantias indevidamente percebidas.

Voto do Ministro Relator:

7. Os processo ora *sub examine*, autuado sob o número TC-026.848/2006-1, cuida do achado referente à “concessão de reparação econômica sem caracterização da condição de anistiado” ou, de maneira mais específica, ao reconhecimento da condição de anistiado aos militares licenciados *ex-officio* do então Ministério da Aeronáutica, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104-GM3, de 12 de outubro de 1964, editada pelo titular máximo daquela Força.

8. Os entendimentos manifestados pela unidade técnica quanto a irregularidades em tal ocorrência podem ser agrupados em três vertentes:



- a) reconhecimento indevido da condição de anistiado aos cabos licenciados *ex officio* com base na Portaria 1.104/64 que tenham ingressado na Força Aérea Brasileira quando tal Portaria já se encontrava em vigor, ou seja, aos que, quando de sua entrada na FAB, já conheciam de antemão as novas regras acerca dos possíveis engajamentos e reengajamentos;
- b) reconhecimento impróprio da condição de anistiado, sob o fundamento de tratar-se de militar licenciado *ex-officio* do então Ministério da Aeronáutica, na graduação de cabo, em razão da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64, a requerentes que não se enquadravam nessa situação;
- c) questionamento quanto ao fato de o licenciamento em virtude da limitação do tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64 poder ser considerado, por si só, condição suficiente para o reconhecimento da condição de anistiado.

(...)

14. Em segundo lugar, parece-me contrariar a razão e a lógica considerar a Portaria 1.104-GMS ato de exceção de motivação exclusivamente política em relação a sujeitos indeterminados e desconhecidos, visto que não haviam nem mesmo ingressado na Força à época de sua edição. Ademais, se a FAB admitiu o ingresso dessas pessoas, é porque os considerou aptos para o exercício de suas funções, de acordo com os requisitos da época, e, logo, resta afastada intenção de futura punição de natureza política.

15. Assim, se devidamente comprovados reconhecimentos da condição de anistiado político, tendo por único fundamento o licenciamento *ex-officio*, na graduação de cabo, na vigência da Portaria 1.104/64, a requerentes que ainda não haviam ingressado na FAB quando da edição do normativo em questão, penso não haver outro caminho que não o do desfazimento das portarias correspondentes, direcionamento que, tendo em vista o teor da Portaria 594/MJ de 12/2/2004, parece já vir sendo adotado pelo Ministério da Justiça. A unidade técnica, ainda que não de forma expressa, parece haver considerado tais providências como suficientes, dado não haver formulado nenhuma proposta de encaminhamento acerca dessa primeira vertente. No entanto, não identifico nos autos evidência alguma de que as portarias concessórias de anistia, tidas como irregulares, estejam sendo efetivamente anuladas. Considero, todavia, que se deveria promover o monitoramento das providências adotadas com vistas à regularização do problema.

(...)

35. O argumento de não se dever “negar o mascaramento de atos políticos sob a ótica de despachos administrativos à época dos fatos” também merece ser visto com cautela. Pode-se até considerar a possibilidade de que atos de perseguição política se houverem materializado por intermédio de atos com outra aparência. Entendo, contudo, que a identificação dessas possíveis situações deverá ser promovida a partir do exame do caso concreto. Não vejo como, a princípio, já rotular, *a priori*, determinado ato administrativo como ato político “mascarado”, apenas tendo por base a época em que foi praticado.

36. Alinho-me, portanto, às conclusões da unidade técnica quanto a considerar indevido o reconhecimento da condição de anistiado no âmbito do processo 2001.01.04806 tendo por base o licenciamento, na graduação de cabo, em função do limite de tempo de serviço estabelecido pela Portaria 1.104/GM3. Todas as evidências demonstram haver o ex-militar sido desincorporado das fileiras da FAB em função de incapacidade definitiva para o serviço militar. (...)

45. Desde logo, não me parecem acertadas as conclusões explicitadas na referida súmula. Ora, a Portaria 1.104-GM3, de 12/10/1964, tratou, de forma geral, das prorrogações do serviço militar das praças da ativa da Força Aérea Brasileira, somente inovando, de forma restritiva, em relação ao tempo de serviço, não de todos, mas de alguns grupos de cabos. Tratou-se, portanto, da edição de novo regime jurídico para as referidas prorrogações. No entanto, o teor da súmula dá a impressão de que todo o normativo constituiria um “ato de exceção, de natureza exclusivamente política”, permitindo a leitura desavisada de que a instrução não conteria disposições de outra



natureza. De qualquer sorte, contudo, ao que indicam os elementos coletados pela equipe de auditoria, a utilização da súmula tem-se restringido aos casos dos cabos licenciados em função do atingimento do tempo máximo de permanência no serviço ativo. (...)

46. Antes de prosseguir, considero útil o esclarecimento de alguns aspectos associados ao tema:

- a) somente são militares de carreira os integrantes das forças armadas com vitaliciedade, ou estabilidade, assegurada ou presumida;
- b) só os oficiais têm, a partir de sua posse, a vitaliciedade, ou estabilidade, assegurada;
- c) as praças (soldados, marinheiros, grumetes, taifeiros, cabos, sargentos, suboficiais), quando de seu ingresso nas forças armadas, chamado de incorporação, encontram-se prestando serviço militar, não lhes sendo assegurada, de pronto, a vitaliciedade ou a estabilidade – de difícil sustentação, por conseguinte, assertiva no sentido de que praças ainda não estáveis “tiveram a carreira militar cerceada pelos atos exarados pela Força Singular” (vide fls. 71, v.p.), já que ainda não eram militares de carreira;
- d) eventuais prorrogações do serviço militar dar-se-ão por meio do engajamento (primeira prorrogação) e de posteriores reengajamentos (a partir da segunda prorrogação);
- e) somente é cabível falar em engajamentos e reengajamentos para aqueles que não possuem vitaliciedade, ou estabilidade, assegurada – haja vista que os estáveis não necessitam de prorrogação de sua permanência; (...)

89. Assim como não a considero “ato de exceção”, da mesma forma não considero que se possa atribuir “motivação exclusivamente política” à Portaria 1.104/64, um ato eminentemente operacional, genérico, impessoal, fundado em critério objetivo (o limite de 8 anos) e cujas disposições atinentes a prazos e condições disseram respeito a fatos jurídicos ainda por vir.

90. **Concluo, por conseguinte, que a Portaria 1.104/64 não pode, por si só, servir de fundamento para o reconhecimento, nos termos do art. 8º do ADCT e da Lei 10.559/2002, da condição de anistiado político, tendo em vista não estar demonstrado nem que tal ato “atingiu” alguém, na acepção prevista pelos textos constitucional e legal para o termo, nem constituiu “ato de exceção”, nem, tampouco, decorreu de “motivação exclusivamente política”.** Ou seja, o licenciamento *ex-officio*, na graduação de cabo, em função da limitação de tempo de serviço estabelecida pela Portaria 1.104/64, por si só, não pode ser aceito como fundamento para reconhecer-se a condição de anistiado, nos termos do art. 8º do ADCT e da Lei 10.559/2002.

91. Não estou, com isso, afirmando que, sob a Portaria 1.104/64, atos de licenciamento não possam, eventualmente, ter sido utilizados de forma desvirtuada, visando a punir ou perseguir alguém. Defendo, no entanto, que tais circunstâncias (uso indevido da Portaria 1.104/64) somente poderão ser verificadas a partir da análise de cada caso concreto, em que restem evidenciados outros elementos de convicção de que o requerente foi alvo de punição ou de perseguição política. (...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo redator, em:

- 9.1. revogar o item 5.2 da medida cautelar prolatada pelo Relator deste feito em 31.10.2006 (fls. 212/4, TC-011.627/2006-4);
- 9.2. encaminhar ao Ministério da Justiça e à Comissão de Anistia/MJ, a título de subsídio, a íntegra desta deliberação, inclusive o voto do Ministro Relator;
- 9.3. recomendar ao Ministério da Justiça que, caso opte por rever as concessões de anistia que tiveram por único fundamento a Portaria n.º 1.104/1964-GM3, abstenha-se de efetuar os pagamentos de valores atrasados, por serem de difícil recuperação;
- 9.4. arquivar este processo.

(Acórdão 2891/2008 – Plenário; Número Interno do Documento: AC-2891-51/08-P; Grupo/Classe/Colegiado: GRUPO I/CLASSE V/Plenário; Processo 026.848/2006-1)
(grifos constantes do texto original)

9



66. Outro aspecto que merece destaque na presente argumentação refere-se ao ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 158, manejada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que retratando interpretação dos artigos 1, 16 e 17 da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, apresenta insurgência contra ato do Ministro da Justiça que “*teria determinado a anulação de anistia concedida a 495 (quatrocentos e noventa e cinco) cabos da força Aérea Nacional, em razão de suposta mudança de interpretação de norma por parte da Administração, o que violaria os preceitos fundamentais da segurança jurídica, do direito adquirido e ato jurídico perfeito*”.

67. Cumpre salientar que a referida demanda objetiva, autuada no âmbito desta Advocacia pelo Procedimento NUP 2008178589, encontra-se sob o acompanhamento do Departamento de Assuntos Estratégicos (DAE), junto à Procuradoria-Geral da União. Detendo-se sobre a argumentação aduzida oportunamente por esta Advocacia quando da apresentação das Informações n. AGU/CC-02/2009, elaboradas pela Consultora da União Célia Maria Cavalcante, seja em relação às considerações afetas à Portaria n. 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964, seja em relação ao regime jurídico dos anistiados políticos, foi salientado que:

(...)

12. Também não restou comprovado, na impetração, a violação aos preceitos constitucionais apontados pelo Argüente, nas decisões administrativas, supostamente baseadas em equivocadas interpretações dos arts. 1º, 16 e 17 da Lei nº 10.559/2002, como se verá adiante no decorrer destas informações. (...)

14. Isto porque, sob sua ótica, a interpretação conferida aos mencionados dispositivos da Lei nº 10.559/2002, no âmbito do Poder Executivo, estaria a “lesar os preceitos fundamentais democrático, republicano, da igualdade e do direito adquirido” (fl. 17).

15. Remarca, ainda, que, especificamente quanto à situação dos 495 Cabos da Força Aérea Brasileira, atingidos pela Portaria nº 594, de 12.2.2004, do Ministro da Justiça (fl.20), estaria a ocorrer lesão aos preceitos fundamentais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.

15. Os argumentos da Argüente, com a devida vênia, não procedem. Não há qualquer violação a preceito constitucional decorrente da aplicação dos dispositivos contidos na Lei nº 10.559/2002.

17. Sobre a matéria, manifestou-se a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, que, por meio da INFORMAÇÃO nº 34 /CONJUR/MD – 2009, elucida a questão, nos seguintes termos:

“DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO ANISTIADO POLÍTICO

33. A Lei nº 10.559/02 possui a inegável e nobre finalidade de resgatar a dívida do Estado Brasileiro para com os indivíduos que sofreram, no passado, perseguições e/ou punições decorrentes de atos de exceção com motivação exclusivamente política, mas diga-se: numa dimensão superior à prevista na legislação que a antecedeu, notadamente a Lei nº 6.683/79.

34. Neste exato sentido, de ampliação dos instrumentos de resgate da cidadania e de reparação do patrimônio destes indivíduos e seus dependentes, é que o legislador ordinário, ao regulamentar o art. 8º do ADCT, houve por bem estabelecer expressamente, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.559/02, o Regime Jurídico Especial do Anistiado Político.

35. Note-se: neste caso, a existência do regime não advém de definição e/ou citação constante em textos doutrinários ou no conjunto jurisprudencial, mas sim de sua inequívoca determinação legal. A Lei de Anistia diz expressamente que existe o regime jurídico do anistiado político e estabelece cuidadosamente suas regras específicas (que não se aplicam a ninguém mais, senão aos anistiados políticos), daí se poder dizer que se trata de um regime jurídico especial.



36. Essa especialidade do regime jurídico do anistiado político advém exata e simplesmente do incontestado fato de que as regras dele constantes se destinam única e exclusivamente aos anistiados políticos (a reger a relação jurídica que o Estado Brasileiro estabelece com estes indivíduos), de forma a permitir a sua diferenciação, no que for necessário, a critério do legislador, em relação a outros regimes jurídicos comuns (os dos servidores públicos civis e dos empregados das empresas estatais e o dos militares), com objetivo de melhor alcançar os adequados resgate de cidadania e reparação de patrimônio exigidos.

37. Segundo os ditames deste regime jurídico especial, um indivíduo poderá ser reconhecido como apto a perceber os direitos previstos na Lei de Anistia **somente após devidamente postular o reconhecimento de tal condição perante o órgão competente** do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia.

38. Portanto, a concretização dos efeitos abstratos previstos na Lei nº 10.559/02 depende obrigatoriamente do exaurimento de uma fase prévia de requerimento e de declaração da qualidade de anistiado político. A iniciativa é do interessado, o regime não lhe pode ser imposto. (...)

40. Com efeito, cumpre ao interessado apresentar petição ao Ministro da Justiça, solicitando sua inclusão no regime jurídico especial do anistiado político, indicar o tipo de reparação econômica que intenta receber, se única ou se permanente (o pleito pode ser subscrito pelos sucessores ou dependentes do anistiado). No pedido do anistiando (ou anistiado por legislação anterior) deverão constar todos os elementos necessários à identificação concreta do ato de exceção que lhe prejudicou, bem como dados pessoais e demais informações sobre a sua vida profissional na época em que perseguido ou punido, sendo razoável vislumbrar que o interessado possa indicar as provas/diligências imprescindíveis à adequada instrução do feito.

41. A Comissão de Anistia, além de se encarregar de analisar os pedidos e de assessorar o Ministro da Justiça em suas decisões, tem poderes para efetuar diligências, elaborar pareceres em relação aos pedidos, ouvir testemunhas, solicitar às pessoas físicas ou jurídicas quaisquer informações ou documentos que sejam imprescindíveis à instrução do pleito de declaração de anistiado. Todavia, a importância da Comissão torna-se mais relevante pelo fato de a mesma ter poderes inclusive para arbitrar o valor da indenização, respeitadas as regras prevista na própria Lei de Anistia, como, por exemplo, a regras dos paradigmas (servidores e militares que equivaliam, em suas qualidade e posição funcionais, ao anistiando, à época dos fatos que o prejudicaram, e atualmente encontram-se em determinada situação – a que mais ocorrer em maior número, à luz da estatística – que servirá de parâmetro para a decisão do colégio anistiador).

42. Com efeito, ao ser deferida a declaração de anistia política, com fulcro na Lei nº 10.559/02, ocorre, para o anistiado político, a SUBSTITUIÇÃO DO REGIME, de modo que os anistiados políticos (militares ou civis) passam a integrar este novo regime jurídico (que é diverso daquele ao qual pertenciam antes da declaração de anistia), dotado de regras próprias. Como não poderia deixar de ser, em razão da finalidade reparatória da lei, este novo regime, em seu conjunto, é considerado mais benéfico para os anistiados políticos. Quanto aos militares, não só para os que foram excluídos dos quadros das Forças, como também, para os que permaneceram no serviço militar, podendo-se citar, como exemplo, dentre outros direitos, a isenção do Imposto de Renda.

43. Importante perscrutar sobre a **obrigatoriedade e alcance dos efeitos da substituição de regime**, tal qual implementada pela Lei nº 10.559/02, se impositiva ou facultativa, se restrita, quanto a alguns de seus pontos (a determinadas classes de anistiados), ou ampla e irrestrita.

44. Por previsão legal, tem-se que essa substituição de regime não é imposta aos interessados, ao contrário, depende de sua iniciativa, por intermédio de requerimento próprio endereçado ao órgão especialmente criado para examiná-lo, a Comissão de Anistia (art. 12 da Lei de Anistia). Noutra palavras, não se pode impor, àqueles que eventualmente tenham sofrido atos de exceção, a substituição do regime, ou seja, trata-se de faculdade que

f



lhes é conferida pelo ordenamento jurídico. Definitivamente, não existe declaração de anistia *ex officio*.

45. Por outro lado, após a decisão do Ministro de Estado da Justiça (art. 10 da Lei de Anistia), pelo deferimento do pedido do interessado, **impõe-se, necessariamente, a substituição de regime**. Se a lei deixa claro que, num *primeiro momento*, a declaração deve ser requerida pelos interessados e não imposta, num *segundo momento*, sendo esta deferida, o cumprimento dos ditames da substituição do regime é obrigatório e integral. E tal se dá para todo e qualquer anistiado, seja civil, seja militar da ativa ou da reserva, inclusive, para aqueles já anteriormente anistiados (com base em legislação anterior à Lei nº 10.559/02). O art. 19 da Lei nº 10.559/02 é claro exemplo disto, ao prever, expressamente, a **substituição do pagamento** de proventos de reserva ou aposentadoria ou, ainda, de pensão excepcional (devida àqueles já anteriormente declarados anistiados políticos), pelo *pagamento* de uma reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada.

47. **MUITO IMPORTANTE**: neste momento, cumpre pontuar que é indispensável devidamente identificar que os regimes jurídicos comuns dos civis e dos militares e o regime jurídico especial do anistiado político não podem ser entendidos como diametralmente opostos, separados e estanques. O que ocorre é que o regime jurídico especial do anistiado político é composto/complementado também por um conjunto de diversas normas dos regimes comuns, o que é decorrência natural e direta do fato de que os anistiados são reintegrados aos respectivos órgãos civis e Forças Militares. Aliás, o que se pode dizer é que os regimes são, quantitativamente, quase coincidentes, divergindo apenas e exatamente em razão das normas constantes da Lei nº 10.559/02 que só se aplicam aos anistiados e podem levar a não aplicação das normas do regime comum (que a elas sejam contrárias). Noutras palavras: aplicam-se aos anistiados as normas dos regimes jurídicos comuns, quando não conflitarem com as normas especiais previstas na Lei de Anistia.

48. Exemplos: [1] o anistiado político possui isenção do imposto de renda⁶⁰, portanto, há norma específica do regime jurídico especial que afasta a incidência da norma do regime comum (pagamento de imposto de renda); [2] o militar anistiado político recebe a reparação econômica mensal, de natureza indenizatória, portanto, há norma específica do regime jurídico especial que afasta a incidência da norma do regime comum (percepção de remuneração); [3] os dependentes do militar anistiado político, após o falecimento deste, recebem a reparação econômica mensal *transferida*, de natureza indenizatória, portanto, há norma específica do regime jurídico especial que afasta a incidência da norma do regime comum (percepção de pensão militar pelos beneficiários); [3] o militar anistiado político possui acesso ao sistema de saúde da respectiva Força, não havendo nada na Lei de Anistia

⁶⁰ Mencione-se, por importante, que na esteira da previsão do caráter indenizatório da reparação econômica do inciso II o artigo 1º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, os verbetes das súmulas do Superior Tribunal de Justiça que afastam a incidência de imposto de renda sobre verbas de cunho indenizatório, por exemplo, sobre férias não gozadas e verbas decorrentes da adesão aos planos de demissão voluntária⁶⁰, entre outras. Como também tem-se o Parecer CONJUR/MD n. 088/2005 da lavra da Dra. Neleide Abila, junto à Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, acerca do regime jurídico do anistiado: “Parecer CONJUR/MD n. 088/2005 10. A anistia política revela-se como um meio de o Estado reconhecer que seus agentes empregaram uma conduta no mínimo negligente ou imprudente e que culminou num prejuízo para o anistiado. No Brasil, a anistia política representou uma conquista da democracia. (...) 21. Num primeiro momento, conclui-se que apenas os anistiados pela nova norma de anistia tinham direito à isenção tributária acima descrita. Tal assertiva encontra respaldo na própria lei, quando declara que a reparação econômica a que tem direito o anistiados político, tem natureza indenizatória. (...) 23. Em nosso ordenamento jurídico, sobre as verbas de natureza indenizatória não incide o imposto de renda. Esta é a grande inovação trazida pela Lei n. 10.559/2002, em comparação com a reparação pagas a anistiados por normas anteriores, as quais sempre foram pagas na qualidade de proventos. 24. Visando estender este benefício aos demais anistiados, ou seja, os assim declarados por normas anteriores à Lei 10.559/2002, o Exmo. Sr. Presidente da República editou o Decreto n. 4897, de 25 de novembro de 2003(...) 25. Depreende-se, inequivocamente, que o Decreto estendeu a isenção de imposto de renda a todos os anistiados, civis ou militares que já ostentavam esta condição antes da edição da Lei n. 10.559/2002, condicionado o benefício à substituição de regime”. (Revista Jurídica do Ministério da Defesa. Brasília. Ano 2- N 4- Novembro – 2005. P. 65/68)

que preveja a gratuidade deste acesso, assim, aplica-se a norma do regime comum (pagamento de retribuição para o fundo de saúde); [4] a Lei de Anistia não trata de emissão de cartas patentes para os militares anistiados políticos, portanto, tem incidência a norma do regime comum, pela emissão da carta patente; [5] a Lei de Anistia nada dispõe, em especial, sobre percepção de auxílio-creche pelos militares anistiados políticos, portanto, tem incidência a norma do regime comum, pelo direito à percepção de auxílio-creche.

50. O que definitivamente não pode ocorrer é exatamente aquilo que pretendem muitos anistiados: realizar-se, pelo arbítrio de cada um deles (ou de seus dependentes), uma mescla de regimes, de acordo com o que for mais favorável a este ou àquele interessado. Por exemplo: num momento, o interessado entende ser anistiado pela Lei n.º 10.559/02, para estar isento de IR, não pagar contribuição para a pensão militar e receber a reparação econômica mensal (inclusive, a possibilidade de sua transferência aos dependentes), mas, noutro momento, o mesmo interessado pretende ser tratado pelas regras conflitantes do regime jurídico comum do militar (não anistiado), para perceber, além da indenização, os proventos da reserva ou para que seus beneficiários recebam pensão militar, além da reparação econômica mensal transferida (duplicidade indevida de receitas).

51. Ora, ou há ou não há a substituição de regime, descabendo falar/supor que a aplicação das regras do novo regime acarretaria em ofensa ao direito adquirido ou ato jurídico perfeito. Como se sabe, o legislador ordinário, dentro do seu poder de conformação, pode editar leis com o desiderato de regulamentar dispositivos da Constituição, como no caso, disciplinando a questão da anistia, prevista no art. 8.º e §§ do ADCT, fazendo isto (como claramente expresso na lei) por intermédio da instituição de um novo regime jurídico.

52. Os militares da União (espécie do gênero servidores públicos *lato sensu*), **não possuem, segundo pacífico entendimento doutrinário, direito adquirido à imutabilidade de determinado regime jurídico, ainda mais quando tenham optado, eles mesmos, pela modificação de seu regime.** Sobre o tema, ao se analisar decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.555/DF, AI-AgR 598.229/PR e ADI-MC 2.087/AM), vê-se que o entendimento do Pretório Excelso é no sentido de que a superveniente alteração de regras de um regime jurídico não constitui afronta a um suposto direito adquirido ao regime jurídico em abstrato (no seu todo ou em relação a normas específicas), simplesmente porque este suposto direito adquirido, à imutabilidade do regime, **não existe.** Tal aferição (de afronta ao direito adquirido) só se viabilizaria diante da imposição da mudança do regime (norma superveniente) a situações subjetivas já constituídas em concreto.

53. Disto tudo, não há como não identificar (seja pela previsão clara e expressa do art. 1.º, seja pelas especificidades atinentes à relação jurídica decorrente da concessão da anistia política): **existe sim um regime jurídico especial do anistiado político.**

54. Cumpre observar, porém, que nem sempre foi assim, pois a legislação anterior, a Lei n.º 6.683/79, não estabelecia a criação/existência de um regime jurídico especial, mas tão-só a eventual reintegração do anistiado ao respectivo regime jurídico comum (dentro dos dos servidores públicos civis e o dos militares).

55. É exatamente a análise comparativa entre a legislação de anistia política anterior e a atual, que leva a concluir pelo avanço da novel legislação em estabelecer o regime especial, com absoluta maior amplitude de direitos, como por exemplo, a isenção de imposto de renda, a não-incidência de contribuição previdenciária e contribuição para pensão militar, promoções fictas e retroativas desatreladas de exigências de caráter objetivo (participação em cursos de carreira, contagem de tempo de serviço, etc.), percepção mensal de indenização, ao invés de remuneração simplesmente e possibilidade de transferência da reparação econômica mensal aos dependentes do anistiado político.

68. Por importante, em longa explanação elaborada pela Consultoria Jurídica da Defesa, a INFORMAÇÃO n.º 34 /CONJUR/MD – 2009, anteriormente citada, infere-se que estritamente na medida em que foi estabelecida pela Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002,



distingui-se o regime jurídico dos anistiados (militares ou civis) de outros regimes jurídicos comuns, por exemplo pertinente aos servidores públicos militares. E consoante afixado pela Consultoria Jurídica da Defesa relativamente ao regime jurídico dos anistiados e os demais regimes comuns “*aplicam-se aos anistiados as normas dos regimes jurídicos comuns, quando não conflitarem com as normas especiais previstas na Lei de Anistia*”.

69. Contrariamente à alegação de tratamento discriminatório em relação aos militares na condição de anistiados políticos (item 2.7 da presente análise), as disposições da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, revelam-se, essencialmente pela finalidade que veicula, favoráveis aos que forem reconhecidamente considerados anistiados políticos.

70. Ainda no que concerne à ADPF 158, merece destaque as alegações colacionadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça em exame ao exercício da autotela, embasada nas Súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, por parte do Ministro de Estado da Justiça quando da anulação de portaria que reconheceram preteritamente a condição de anistiados dos ex-cabos da FAB:

INFORMAÇÃO CCJ/CJ N.037/2009-GM.

(...)

Na verdade, um número significativo de atos declaratórios de anistia chegou a ser concedido em desacordo com os requisitos da lei de regência (10.559/2002), pelo que forçoso se tornou proceder à outra análise de todos os casos, com o fito de resguardar a estrita legalidade dos reconhecimentos públicos, substratos legais para as reparações pecuniárias previstas no Estatuto da Anistia, principal efeito da declaração da condição de anistiado político.

Com esse objetivo, o Ministro de Estado da Justiça fez publicar, no dia 16 de fevereiro de 2004, no Diário Oficial da União, Seção I, pág. 21, a Portaria n. 594, de 12 de fevereiro de 2004, anunciando a revisão das concessões efetuadas, declarando os motivos de ordem jurídico-legal para o procedimento e afirmando as garantias fundamentais do devido processo legal e do direito de defesa, *in casu* requisitos subjetivos inafastáveis e garantidores da legitimidade da providência administrativa.

(...)

Tais concessões foram reputadas atos ilegais, lavrados em erro, desamparados de respaldo jurídico porque, *in casu*, a **Portaria de n. 1.104/64 do Ministério da Aeronáutica não configura ato de exceção de natureza política, para quem não detinha a condição de cabo ao tempo de sua edição, vindo submeter-se a seus efeitos posteriormente**, quando significava mero ato regulamentar do Serviço Militar, preexistente e impessoal, **sobre o qual era presumida a ciência**, hipótese, pois, não contemplada pela Medida Provisória n. 65, de 28 de agosto de 2002, convertida na Lei n.10.559/2002.

Quando o art. 17 da Lei 10.559/02 (apontado na argüição) faz menção “*à falsidade dos motivos*” que ensejaram a declaração de anistia ou a concessão de qualquer dos seus benefícios, também **está reafirmando o poder-dever da Administração de corrigir os próprios equívocos**. A utilização dessa expressão nos atos administrativos de anulação, referiu-se à insubsistência do pensamento que emanou de Comissão de Anistia antecedente, quando **tentou petrificar em conceito absoluto, condições subjetivas que informam e sustentam o reconhecimento da lesão arbitrária**. (...)

É de se acatar que os artigos 10 e 17 da Lei n. 10.559, de 2002, não deixam dúvida de que é atribuição exclusiva do Ministro de Estado da Justiça reconhecer a condição de anistiado aos requerentes e exercer o controle de legalidade de tais atos.



71. Ademais, na manifestação apresentada pela unidade contenciosa desta Advocacia, elaborada pela Advogada da União Dra. Ana Carolina de Almeida Tannuri Laferté, pela Secretária-Geral de Contencioso Grace Maria Fernandes Mendonça e pelo Advogado-Geral da União, relativamente à ADPF n.158, pugnou-se pelo não-conhecimento da arguição em relação ao artigo 17 da Lei n. 10.559/2002 e, no mérito, em síntese, asseverou-se que:

Nesse contexto, a Portaria n.º 1.104/64 não poderia ter sido considerada pela Comissão de Anistia como um ato de exceção em termos abstratos, dissociados do contexto factual. Notadamente quando o reconhecimento da condição de anistiado político decorre da análise de um contexto fático, que denote ter havido perseguição individual ao cidadão cujo comportamento fosse antagônico em relação à doutrina instalada no poder.

Em conseqüência, reconheceu a Administração ter praticado um ato contrario ao direito, não lhe facultando o ordenamento jurídico avaliar se deve ou não anulá-lo, uma vez que tem a Administração o poder-dever de velar pela legalidade de seus atos. (...)

Veja-se, pois, que não há que se falar em mudanças de interpretação por parte da Administração Pública, mas, sim, em erro que ocasionou, na espécie, vício de ilegalidade, passível de anulação.

72. Depreende-se que, na maioria dos aspectos asseverados pelos Requerentes na ADPF n. 158 há coincidência com as argumentações manejadas no Procedimento NUP 00400.008906/2009-14, e que guardam pertinência com as ponderações apresentadas pelos parlamentares da CEANIST. Neste aspecto, considerando que a linha argumentativa adotada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, no assessoramento jurídico da autoridade competente, revelou-se condizente com os entendimentos preteritamente sedimentados no seio desta Advocacia, afigura-se recomendável o aguardo do desfecho da demanda objetiva supracitada perante o Supremo Tribunal Federal.

73. Por oportuno, destaque-se que o presente posicionamento não se revela impeditivo de nenhuma maneira à continuidade das revisões determinadas pelo Ministro de Estado da Pasta em comento quanto aos procedimentos de reconhecimento de anistia política em tela.

74. Colimando concluir as linhas sobre a temática dos ex-cabos da FAB, apenas para que não reste alegação destituída de análise, especificamente no que concerne à argumentação afeta às atribuições legais do Ministro da Justiça para o reconhecimento da condição de anistiado, merece destaque o disposto no artigo 10 da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002⁶¹. Neste sentido, revela-se basilar as considerações apostas no voto do Ministro da Corte de Contas Benjamin Zymler, apresentado no Acórdão 793/2009 - Plenário, o qual apreciou Embargos de declaração em relação ao Acórdão 2891/2008, relativamente ao Processo 026.848/2006-1, *verbis*:

AUDITORIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM INDENIZAÇÕES CONCEDIDAS A ANISTIADOS POLÍTICOS COM FUNDAMENTO NA LEI 10.559/2002. APARTADO. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

⁶¹ Dispõe a norma que: "Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Justiça decidir a respeito dos requerimentos fundados nesta Lei.



1. O controle exercido pelo TCU não alcança o juízo político exercido pelo Ministro da Justiça nos atos de concessão de anistia.
2. O reconhecimento da incompetência desta Corte para revisar o mérito das anistias concedidas não obsta a realização de recomendação à autoridade competente ou o encaminhamento de cópias ao Ministério Público da União, para adoção das medidas cabíveis (...)

Voto do Ministro Relator

Assim sendo, a substituição do juízo do Ministro de Estado da Justiça pelo do TCU acerca da adequação dos fundamentos utilizados afronta a natureza eminentemente política da anistia, que guarda assento no texto constitucional (art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), bem assim as disposições da Lei n.º 10.559/2002, que prevê, no § 4º do art. 12, que as "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."

Não é por demais destacar que, ao longo dos anos, a atuação desta Corte processos que envolvem anistia de servidores não difere do que foi decidido pelo Acórdão n.º 2891/2008-Plenário. Por diversas vezes foram examinadas aposentadorias de servidores anistiados da Universidade de Brasília, algumas das quais foram consideradas ilegais em virtude de irregularidades tais como acumulação indevida de cargos públicos, pagamento indevido de gratificações e enquadramento incorreto do servidor, dentre outras falhas.

(Acórdão 793/2009 – Plenário; Número Interno do Documento: AC-0793-15/09-P; Grupo/Classe/Colegiado: GRUPO II/ CLASSE I/ Plenário; Processo: 026.848/2006-1; Ministro Relator: Benjamin Zymler)

75. Com relação ao item 2.3 da exordial, atinente aos valores retroativos da reparação econômica decorrente do reconhecimento da condição de anistiado político, disciplinado pela Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, cumpre deter-se sobre a previsão do termo de adesão disposto no artigo 1º da Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, *verbis*:

Art. 1º Fica o Poder Executivo, por intermédio dos Ministérios da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão, autorizado a pagar, na forma e condições estabelecidas nesta Lei, aos que firmarem Termo de Adesão o valor correspondente aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixado em virtude da declaração da condição de anistiado político de que trata a Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002.

Art. 2º O Termo de Adesão a ser firmado pelo anistiado deverá conter expressa concordância com o valor, a forma e as condições de pagamento e, ainda, declaração de que:

I - não está e não ingressará em juízo reclamando ou impugnando o valor a ele devido; ou

II - se compromete a desistir da ação ou do recurso, no caso de estar em juízo reclamando ou impugnando o valor a ele devido. (...)

76. Importa ter em mente o disposto nos artigos 2º e 4º da mencionada norma, concernentes aos requisitos e à forma de pagamento dos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica, bem como a previsão do parágrafo único do artigo 7º, atinente à possibilidade de desconto na fonte de parcelas objeto da cessão à instituição integrante do sistema financeiro nacional. Consoante previsão expressa do artigo 9º⁶² da Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, os Ministérios da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão poderão

⁶² Dispõe a norma que: "Art. 9º As leis orçamentárias anuais assegurarão os recursos necessários ao cumprimento do disposto nesta Lei".



efetivar os pagamentos em tela, entre outros requisitos, a partir da previsão orçamentária anual que disponibilizará “*recursos necessários ao cumprimento do disposto nesta Lei*”.

77. Comente-se que as parcelas da reparação permanente e continuada tem sido plenamente adimplidas, no entanto, no que concerne às vultosas verbas destinadas aos “*efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixado em virtude da declaração da condição de anistiado político de que trata a Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002*”, afigura-se necessária a observância de determinadas limitações legais. Logo, revela-se imprescindível que a implementação dos direitos remuneratórios pretéritos seja devidamente cotejada com as demais contingências orçamentárias decorrentes das demais prestações estatais. Caso contrário, a exigibilidade desenfreada sobre a medida reparatória em comento poderia, até mesmo, inviabilizar o atendimento de direitos sociais constitucionalmente agasalhados, a exemplo dos serviços de saúde e educação.

78. Neste contexto a efetividade de determinado direito de cunho reparatório, nos termos de norma legitimamente elaborada, tornou-se dependente da previsão de recursos orçamentários destinados ao adimplemento, o que apenas evidencia a estrita observância ao disposto no inciso II do artigo 167 do Texto Constitucional⁶³. Há que se salientar que o direito à reparação econômica conferida aos anistiados políticos não se revela absoluto, frente aos demais interesses públicos a serem viabilizados a partir das escassas disponibilidades orçamentárias, consoante orientações legais e constitucionais.

79. Na esteira do presente entendimento, Dr. Evandro Luiz Rodrigues (Coordenador-Geral da CGMIL), Dra. Elza Maria Lemos Pimentel (Diretora Substituta do Departamento de Assuntos Militares e Pessoal Estatutário - DME) e Dr. Jair José Perin (Procurador-Geral da União) propuseram incidente de uniformização de jurisprudência, no sentido de que cesse a divergência de entendimentos expressos na Primeira⁶⁴ e Terceiras⁶⁵ Seções do Superior Tribunal de Justiça quanto ao deferimento de mandados de segurança que pleiteiam o pagamento único de prestações pretéritas aos declarados anistiados políticos nas condições legalmente previstas. Em essência, as discussões travadas na Eg. Corte referem-se à ausência de dotação orçamentária para adimplemento das indenizações retroativas⁶⁶ e à consideração da existência ou não de ato coator a ser atacada pela via estreita do *mandamus*⁶⁷.

⁶³ Dispõe a norma em questão que: Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

⁶⁴ Mencione-se que a Primeira Seção da eg. Corte adota duas premissas fundamentais, sendo que a primeira refere-se a inadequação da via mandamental para fins de pleitear o adimplemento de reparação pretérita decorrente do reconhecimento da condição de anistiado político, quando não haja disponibilidade orçamentária. E a segunda refere-se à constatação de que somente haveria disponibilidade orçamentária para fins de pagamento da verba em comento, para os que tiveram a condição de anistiados reconhecidos e que firmarem termo de adesão no termos da Lei n. 11.235/06. Entre s precedentes citados que: o MS 14184/DF, MS 12.166/DF, MS 13.780/DF, MS 13.789/DF, MS 12.024/DF, MS 11516/DF e Agravo Regimental no MS 13.155/DF.

⁶⁵ No que concerne aos precedentes da Terceira Seção, destaque-se que consubstancia direito líquido e certo a existência de previsão de recursos orçamentários para pagamento dos efeitos financeiros da portaria do Ministério da Justiça que reconhece a condição de anistiado e o decurso do prazo previsto no §4º do artigo 12 da Lei n. 10.559/2002. Na esteira deste entendimento, tem-se os julgados: MS 13543/DF, MS 13373/DF, MS 13.085/DF, MS 13.372/DF e MS 12748/DF.

⁶⁶ Relata a unidade contenciosa no Parecer/DME/PGU/AGU/45-2009, 7 de julho de 2009 que: **3 - Ausência de dotações orçamentárias** – as dotações orçamentárias foram destinadas à implementação das prestações mensais, permanentes e continuadas, não sendo suficientes para o pagamento dos valores retroativos cujos valores, em 2006, somaram **R\$ 5.214.925.086,00 (cinco bilhões, duzentos e quatorze milhões, novecentos e vinte e cinco mil e oitenta e seis reais)**, de acordo com a Nota Técnica nº



80. Cumpre perscrutar que o deferimento judicial da reparação econômica aos anistiados políticos, ainda que diante da inexistência de disponibilidade orçamentária, representa interferência indevida nas escolhas legitimamente realizadas pelo legislador na elaboração orçamentária, mesmo comprovada pela União a inexistência de verba.

81. A partir dos argumentos aduzidos no citado incidente de uniformização de jurisprudência, bem como do elenco de informações de cunho financeiro a seguir transcrito, afigura-se possível dimensionar com maior exatidão as repercussões do adimplemento das verbas indenizatórias em comento:

(...)

Com efeito, ao estabelecer a obrigatoriedade de o Poder Executivo proceder ao desembolso de vultosas quantias, sem a preexistência de verba orçamentária disponível, conforme sobejamente demonstrado pelo Impetrado, há evidente repercussão geral no âmbito das finanças públicas do Estado Federal Brasileiro.

Segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, **a questão é colocada em termos de vários bilhões de reais.**

Não é demasia insistir que a disciplina legal relativa ao pagamento de verbas retroativas aos anistiados políticos implica em violação direta do texto constitucional e tem grande repercussão em princípios constitucionais - o da **legalidade da despesa pública** e o **princípio da igualdade**: o primeiro, porque irá interferir na **elaboração do orçamento** para os próximos anos; e o segundo porque eventual concessão da segurança, inviabilizará projetos em benefício da população como um todo e concederá o pagamento fora da ordem estabelecida para o pagamento aos demais anistiados. Some-se, a esses, o princípio da **reserva do possível**. (...)

Enfim, considerando que a Lei de Anistia condiciona o cumprimento da portaria anistiadora à existência de disponibilidade orçamentária em **rubrica específica**, vê-se que o direito ora pleiteado (de receber efeitos financeiros *retroativos* de modo *integral*) não está estampado, em sua completude, em documento algum, dentre os apresentados pela parte impetrante, pelo que só poderia ser deferido após realização da necessária atividade cognitiva, não cabível na via mandamental, estreita e sumária.

Em que pese a reparação econômica mensal estar sendo paga regularmente e o fato de estar à disposição do autor o Termo de Adesão destinado à percepção parcelada dos retroativos, vem postular agora, em sede de segurança, o **pagamento integral (de uma só vez)** do valor de R\$ 184.546,35 (cento e oitenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e seis reais e trinta e cinco centavos), ou seja, o cumprimento de obrigação de pagar quantia certa relativa aos

23/SECAD/SOF/MP, de 007.03.2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; violação da própria literalidade da norma inscrita no parágrafo 4º do art. 12 da Lei de Anistia, e dos comandos normativos inscritos na Constituição Federal, mais precisamente nos arts. 167, inciso II, e 169, § 1º, incisos I e II, que vedam expressamente a realização de quaisquer despesas, sem prévia dotação orçamentária.

⁶⁷ No que concerne às providências adotadas por esta Advocacia, a teor do Parecer/DME/PGU/AGU/45 - 2009, 7 de julho de 2009 foi asseverado que: *“Contudo, a posição do STJ afasta a tese da União de que o pagamento dos valores retroativos não pode ser pleiteado por meio de mandado de segurança, visto que se trata de ação de cobrança. Posição adotada tanto para pagamento de anistiados militares quanto servidores civis, tendo a PGU solicitado acompanhamento especial pela SGCT de diversos recursos que já tramitam no STF sobre a matéria. (...) O entendimento do STJ fundamenta-se em precedente do STF no sentido de que a hipótese não se consubstancia ação de cobrança, mas tem por finalidade sanar omissão de autoridade coatora, que não deu cumprimento integral às Portarias do Ministro de Estado da Justiça. (...) Das decisões da Terceira Seção do STJ sobre o assunto, a União está recorrendo, afirmando que o acórdão do TCU recomenda que caso seja procedida a revisão das concessões de anistia política que tiveram por fundamento único e exclusivo a Portaria n.º 1.104-GM3/64, e, mais, que haja abstenção (a cargo, por certo, do órgão responsável) em efetuar os pagamentos de valores retroativos, por serem de difícil recuperação (montantes bastante elevados)”.* (p. 4)

f



efeitos financeiros retroativos, correspondente a uma parte dos direitos decorrentes da declaração de anistia. (...)

Dessa forma, de curial, o que pretendem os impetrantes em casos da espécie, é a subversão da ordem cronológica dos pagamentos, em aberta afronta ao princípio da isonomia e à Decisão do Presidente da República, que aprovou deliberação da Comissão formada por representantes do poder público e dos seus próprios pares anistiados.

Aliás, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 23/SECAD/SOF/MP, de 07.03.2006, do Ministério do Planejamento, os recursos que foram destacados para o pagamento dos débitos de anistia política têm sido insuficientes até mesmo para a implantação e manutenção dos pagamentos mensais em prestações permanentes e continuadas e, se o poder público cumprir as incontáveis decisões judiciais que determinaram pagar os retroativos, os anistiados e seus parentes, titulares de prestações mensais ficarão sem receber.

Da Nota Técnica mencionada pede-se vênua por transcrever a seguinte Tabela, que é auto-explicativa, feita com base nas informações prestadas pela Comissão de Anistia, do Ministério da Justiça, com base nos processos julgados até 31.12.2005: (...)

Exsurge que os R\$ 24.000.000,00 (vinte quatro milhões de reais) destacados para o orçamento para o pagamento de débitos de anistia política, em setembro de 2003, acrescidos do suplemento de R\$ 34.917.000,00 (trinta e quatro milhões e novecentos e dezessete mil reais) destacados para janeiro de 2004 (fls. 40 e 42), não teriam qualquer significado diante do montante total dos processos que já haviam sido julgados em 31.12.2005, concessivos de anistia, responsáveis por uma dívida, à época, no valor de **mais de dois bilhões e meio de reais**, consoante informações constantes da Tabela constante da Nota Técnica emitida pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com base em dados fornecidos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, referentes à situação constatada em 31.12.2005.

A mesma Nota Técnica nº 23/SECAD/SOF/MP, de 07.03.2006, ainda esclarece que havia 31.142 processos pendentes de julgamento e que, quando julgados:

- (a) a despesa decorrente da parcela única será de R\$ 82.296.000,00 (oitenta e dois milhões de reais);
- (b) a despesa anual das prestações mensais que será acrescida com o julgamento dos processos remanescentes será de R\$ 176.385.300,00 (cento e setenta e seis milhões, trezentos e oitenta e cinco mil e trezentos reais);
- (c) surgirá um débito retroativo de R\$ 2.427.250.680,00 (dois bilhões, quatrocentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta mil e seiscentos e oitenta reais), que somado às outras parcelas (ou seja: prestação única + impacto anual das prestações mensais + retroativo) chegará ao total de R\$ 2.685.931.980,00 (dois bilhões, seiscentos e oitenta e cinco milhões, novecentos e trinta e um mil e novecentos e oitenta reais).

82. Não é por outra razão que o atendimento das indenizações em apreço não deve se afastar de outras condicionantes legais, essencialmente, pelo caráter de fundamentalidade que outras prestações estatais ostentam em função da íntima correlação que guardam com a dignidade humana.

83. Não se refuta a iniciativa legal de resgate dos danos ocorridos no passado a determinados indivíduos que foi consubstanciada na Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, mormente pelo histórico que fora apresentado. No entanto, alerta-se para as repercussões orçamentárias decorrentes do reconhecimento em apreço, importando em considerável custo social não apenas para as presentes gerações como para as futuras.



84. Neste sentido, revela-se importante a consideração sobre o princípio da reserva do possível, parâmetro que colima trazer luzes aos que precisam alocar recursos diante da escassez na tentativa de viabilizar com maior intensidade os preceitos constitucionais, sem, no entanto, permitir a imposição de verdadeira ditadura sobre as verbas orçamentária em favor de um determinado grupo de indivíduos. Assim, merecem destaque alguns entendimentos doutrinários relevantes:

84.1. Na esteira deste entendimento, Alceu Maurício Junior destaca que:

Uma coerente aproximação à efetivação dos direitos a prestações estatais deve levar em conta que estes se desenvolvem na medida do que é razoavelmente possível exigir da sociedade; em suma: as prestações estatais são efetivadas de acordo com a “reserva do possível”. (p. 20)

A princípio, a Constituição confere aos órgãos legislativos e executivos a tarefa de delinear e executar as políticas públicas para efetivação dos direitos prestacionais, cujas escolhas sobre a alocação de recursos recaem logicamente sobre o processo orçamentário. Escolhas sobre a alocação de recursos são, portanto, escolhas orçamentárias, que estão sob competência do Legislativo e do Executivo. (p. 21)

(MAURICIO JR., Alceu A REVISÃO JUDICIAL DAS ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS: A Intervenção Judicial em Políticas Públicas. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2009)

84.2. Fernando Borges Mânica relatando a origem do princípio da reserva do possível, relativamente à insurgência dos estudantes quanto à limitação da quantidade de vagas disponibilizadas nas escolas de medicina de Hamburgo e Munique em 1960, destacou a importância da razoabilidade na exigência individual frente ao orçamento público:

Ao decidir a questão o Tribunal Constitucional entendeu que o direito à prestação positiva-no caso aumento do número de vagas na universidade – *encontra-se sujeito à reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo pode esperar, de maneira racional, da sociedade*. Ou seja a argumentação adotada refere-se à razoabilidade da prestação. Na análise Ingo Sarlet, o Tribunal alemão entendeu que “(...) a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo poder de disposição não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável”.

A teoria da reserva do possível, portanto, tal qual sua origem, no se refere diretamente e unicamente à existência de recursos materiais suficientes para a concretização do direito social, mas à razoabilidade da pretensão deduzida com vistas à sua efetivação.

Entretanto, a interpretação e transposição que se fez de tal teoria, especialmente em solo pátrio, fez dela uma *teoria da reserva do financeiramente possível*, na medida em que se considerou como limite absoluta à efetivação de direitos fundamentais sociais (i) a suficiência de recursos públicos e (ii) a previsão orçamentária da respectiva despesa. (grifos constantes do original) (MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. Revista de Direito Público. Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007. p. 180)

85. Cumpre salientar, por oportuno, a lição colacionada pelo Ministro Celso de Mello, acompanhando a melhor doutrina sobre a temática, na apreciação da Ação de



Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, promovida contra veto presidencial incidente sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de projeto de lei que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), pertinente à fixação de diretrizes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004, *verbis*:

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS ("A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais", p. 245-246, 2002, Renovar):

"Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. (...)

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

86. Nesta seara, reafirme-se que a União tem adequadamente adimplido a parcela indenizatória de cunho mensal, permanente e continuado, logo, não se evidencia nenhuma iniciativa estatal no sentido de furtar-se às obrigações legalmente impostas⁶⁸. No entanto,

⁶⁸ Segundo a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha: Para saber se determinada providência ou política pública não se cumpriu sob a alegação de carência de recursos públicos, há que se ter como *a*) objetivamente demonstrável a impossibilidade material de eles voltarem ao constitucionalmente posto como fundamental no sentido de prestação dos serviços públicos essenciais em montante bastante para sua implementação; *b*) demonstrado que as aplicações dos recursos em serviços não figurados constitucional ou legalmente como essenciais não forma a causa do descumprimento



considerando o grau de fundamentalidade do direito ora aduzido⁶⁹, relativo à reparação econômica dos valores retroativos à data reconhecimento da condição de anistiado político, comparativamente às demais prestações estatais voltadas à coletividade a serem oportunizadas pelos recursos públicos, afigura-se irrazoável a exigência da prestação estatal, independentemente de critérios fixados legitimamente por norma legal, ultrapassando indevidamente o “*limite básico social*”.

87. Conseqüentemente, o alcance dos objetivos do Estado Democrático e Social, entre outros, voltados à redução das desigualdades sociais, não pode se desvincular do aspecto da esgotabilidade de recursos públicos. Neste aspecto, afigura-se coerente o condicionamento apresentado pela Lei n. 11.354, de 19 de outubro de 2006, relativamente ao valor correspondente aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica referente à condição de anistiado político, na medida em que a assinatura do Termo de Adesão tem como pressuposto lógico necessário a desistência dos feitos judiciais nos quais sejam discutidas as promoções reconhecidas pela Comissão de Anistia e, via de conseqüência, os efeitos financeiros decorrentes deste.

88. Tecendo específicas considerações acerca da temática em apreço, o Parecer n. 119/CONJUR/MD-2008, elaborado pelo Dr. Renato Dantas de Araújo (Coordenador-Geral de Contencioso Judicial-Substituto) e devidamente aprovado pelo Consultor Jurídico do Ministério da Defesa, relativamente ao alcance do disposto nos incisos I e II do artigo 2º da Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, merece destaque o legítimo entendimento expresso pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, órgão de assessoramento jurídico do Ministro da Defesa, *verbis*:

8. Ora, se o anistiado político questiona, por exemplo, as promoções que lhe foram reconhecidas pela Comissão de Anistia na “declaração da condição de anistiado político de que trata a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002” (ipsis litteris do art. 1º da Lei nº 11.354/06), postulando galgar graduações ou postos mais elevados, por conseqüência imediata e indissociável está também “reclamando ou impugnando o valor a ele devido” (ipsis litteris dos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 11.354/06).

9. Neste caso, está certo, portanto, que o requerente da anistia se põe em situação de discordância em relação ao que lhe foi reconhecido pela União, em especial, além das promoções, quanto aos valores financeiros que dela decorrem. Tal situação é de uma identificação cristalina, não sendo possível dissociar uma impugnação da outra, já que, por certo, aquele que quiser a promoção ao posto/graduação maior (não aceitando a reconhecida pela Comissão de Anistia) vai querer receber a respectiva indenização. Até porque não seria correto, à luz da legislação, reconhecer ao anistiado, por exemplo, uma promoção à

do primado constitucional dos gastos a serem aperfeiçoados segundo as necessidades sociais essenciais; c) mostrado que não se poderia exigir, juridicamente, conduta diversa do governante ou administrador público no sentido de modificar a forma de gastos realizados para propiciar melhor atendimento aos quesitos realizadores dos direitos fundamentais, máxime em se cuidando do que tenha sido definido como mínimo existencial a todos assegurados. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O mínimo existencial e o princípio da reserva do possível. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais. n. 5. Jan./jun. 2005. Del Rey. p. 457)

⁶⁹ Retratando a correlação direta entre o direito prestacional referente ao mínimo existencial com a intensidade dos mecanismos de tutela dos direitos, insta salientar a opinião de Alceu Maurício Junior: “Entendimento semelhante é adotado por Daniel Sarmento, que inclui o núcleo essencial dos direitos sociais entre as cláusulas pétreas. Resta aqui observar que, em seu núcleo, os direitos sociais equivalem ao mínimo existencial, tocando a própria liberdade fática. Nesse núcleo, os direitos sociais equivalem ao mínimo existencial, tocando a própria liberdade fática. Nesse núcleo, os direitos sociais são considerados direitos fundamentais e, portanto, estão protegidos pela garantia reforçada própria destes”. (MAURICIO JR., Alceu A REVISÃO JUDICIAL DAS ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS: A Intervenção Judicial em Políticas Públicas. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2009. p. 47)



graduação de Primeiro-Sargento (com direito a pagamento de indenização com base na graduação de Suboficial) e pagar-lhe, apenas, indenização com base na graduação de Terceiro-Sargento.

10. Em suma, **insurgir-se contra as promoções reconhecidas pela Comissão de Anistia (postulando graus maiores) é, por automático, insurgir-se contra os valores que foram reconhecidos como devidos.** Não há, por conseguinte, absolutamente, como sustentar “*que inexistem intenções de se questionar os valores estipulados no Termo de Adesão*” (afirmativa lançada no relatório da reunião), pois resta caracterizada a nítida intenção de percepção de efeitos financeiros reflexos da ação judicial, destoantes do valor definido pela Comissão de Anistia.

11. Destarte, se o anistiado possui ação judicial questionado a promoção que lhe foi concedida pela Comissão de Anistia, está, também, “*reclamando ou impugnando o valor a ele devido*” (repise-se, *ipsis litteris* dos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 11.354/06).

12. Nestes termos, não há como não entender que se o anistiado político possui ação judicial na qual postula direitos relativos à anistia política, além dos que foram reconhecidos administrativamente, não poderá celebrar o Termo de Adesão, de acordo com o que expressamente previsto na lei, a não ser que promova e comprove a desistência da ação. (...)

15. Por outro prisma, é importante destacar que o Termo de Adesão é um ato administrativo que caracteriza um instrumento jurídico de concordância, pelo qual o anistiado político aceita/concorda em receber o valor fixado pela Comissão de Anistia, de modo parcelado, exatamente nos termos que fixados no instrumento, inclusive, se comprometendo que (no caso de não possuir qualquer ação) “não está e não ingressará em juízo reclamando ou impugnando o valor a ele devido” (*ipsis litteris* do inciso I do art. 1º da Lei nº 11.354/06).

(...)

18. A celebração do Termo de Adesão relativo aos efeitos financeiros retroativos de anistia política (expressamente estabelecidos no ato declaratório) é destinada àqueles interessados que tenham aceito/concordado com a anistia conforme definida pela Comissão de Anistia e com as cláusulas nele previstas, **não para aqueles que dela (da anistia) discordam e se utilizam da via judicial para o recebimento de maiores promoções e, por consequência, maiores indenizações.**

19. A Lei do Termo de Adesão tem como objetivos, dentre outros, o [1] de apresentar uma sanatória para a grave e notória situação de que a União efetivamente não dispõe de recursos financeiros para pagar, a todos os anistiados políticos, de uma vez só e de modo integral (sem parcelar), os efeitos retroativos da anistia, além disto, o [2] de estimular a realização de acordos que permitissem evitar o acúmulo de demandas judiciais desnecessárias, viabilizando uma forma de pagamento para aqueles que concordam com o julgamento da Comissão de Anistia e intentam iniciar logo a percepção dos valores. Definitivamente, não há como sequer vislumbrar que, poderia assinar Termo de Adesão (acordo/concordância), aquele indivíduo que não concordou com o reconhecimento procedido pela União. (...)

25. Por derradeiro, cumpre comentar sobre um **exemplo concreto** que demonstra a imperativa necessidade de impedir a assinatura de Termo de Adesão por anistiados que possuem ações judiciais: já foram analisados, no âmbito desta Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, casos de alguns anistiados que insistiam em receber, **ao mesmo tempo**, e pelo mesmo fundamento (ato de exceção de motivação política), uma indenização na via administrativa, reconhecida pela Comissão de Anistia (por via de Termos de Adesão indevidamente celebrados) e uma indenização na via judicial, em processo no qual se discutia, também, o reconhecimento da anistia política (atos de exceção e efeitos financeiros reparatórios). Aliás, **diga-se que o alerta sobre esta situação de duplicidade de percepção de indenizações decorreu, à época, de notificação enviada próprio Poder Judiciário.** (grifos não constantes do original)

g



89. EX-EMPREGADOS DA ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) – No que concerne à alegação relatada no item 2.8 da presente manifestação, relativamente à elucidação da data inicial para o cômputo dos efeitos financeiros do reconhecimento veiculado pela Lei 11.282 de 23 de fevereiro de 2006, há que se ter em mente que não guarda correlação estrita com a anistia política até então asseverada. Ademais, a escassez de informações e a transparência da orientação veiculada no §1º do artigo 1º da Lei 11.282 de 23 de fevereiro de 2006, conjugado com a autonomia administrativa e financeira da citada empresa pública não recomendam, a princípio, ponderações detalhadas.

90. No que tange aos empregados oriundos da extinta PETROMISA, readmitidos por decisão judicial, atinentes aos efeitos da Lei 10.790 de 28 de novembro de 2003, reiteram-se os argumentos anteriormente exposto quanto à autonomia financeira e administrativa da entidade paraestatal, a ausência de atribuições desta Advocacia quanto à análise jurídica que repercutirá nos procedimentos adotados no âmbito da Petrobrás relativamente à matéria de pessoal e a ausência de informações concernentes aos efeitos da(s) decisão(ões) judicial(is) que teoricamente ensejou (aram) o retorno de servidores à Petrobrás.

91. Destaque-se que as questões apontadas nos itens 89 e 90 da presente manifestação, em essência, referem-se à matéria de gestão de recursos humanos no âmbito de entidades paraestatais e que, portanto, escapa ao cerne das discussões amplamente apresentadas atinentes às disposições da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994 e à Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002, como também, face a superficialidade da apresentação da matéria na exordial, não ensejaria atividade interpretativa por desta Advocacia.

92. Com estas ponderações, após apreciação dos argumentos, proponho o encaminhamento da matéria ao Senhor Consultor-Geral da União, para que, na hipótese de concordância, sejam adotadas as providências a seguir elencadas:

92.1. Que seja a presente manifestação submetida à apreciação ao Advogado-Geral da União com proposta de que seja aprovada nos termos do artigo 41 c/c com artigo 40 da Lei Complementar n.º 73, 10 de fevereiro de 1993, e que posteriormente publicada no Diário Oficial da União, alcance status vinculante para os órgãos da Administração Pública Federal, a exemplo da Comissão de Anistia que integra a estrutura do Ministério da Justiça;

92.2. Quanto à essência de cada uma das temáticas ora expostas, sinteticamente, pugna-se pelos seguintes entendimentos:

92.2.1. Considerando as orientações veiculadas no Parecer CGU/AGU N.º 01/2007 – RVJ, aprovado nos termos do artigo 41 da Lei Complementar n.º 73, 10 de fevereiro de 1993, bem como a própria intenção consubstanciada na Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994, relativamente ao resgate ao *status quo ante* no vínculo firmado com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, a teor das hipóteses elencadas nos incisos I a II do artigo 1º da mencionada norma, não se revela possível a equiparação do regime jurídico dos servidores públicos federais aos trabalhadores que mantinham vínculo celetista e que foram beneficiados com o reconhecimento da anistia veiculada pela Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994. Neste sentido, colima-se prestigiar o princípio da realização do concurso público, evitando-se que ao ser retomado o liame jurídico anteriormente interrompido haja alteração de regime legal ou



constitucionalmente desautorizado, como também em apego ao princípio da estrita legalidade, não poderia a Administração Pública, destituída de autorização legal, equiparar os vencimentos dos servidores estatutários à percepção de salários dos trabalhadores beneficiados pela anistia da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994. Ao final desta temática, destaca-se a ainda a adequação dos critérios remuneratórios fixados pelo Decreto n. 6.657, de 20 de novembro de 2008;

92.2.2. Quanto à alegação de preterição dos empregados beneficiados com a anistia veiculada pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994 em relação à realização de concursos públicos, sustenta-se a expressa previsão no sentido de que a reabsorção dos trabalhadores em tela não se encontra atrelada à existência de vaga para o cargo ou emprego, a teor do §2º do artigo 3º do Decreto n. 6.077, de 10 de abril de 2007. Ademais, a Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008, prevê como critérios para a composição da força de trabalho dos servidores ou empregados que retornarem ao serviço a “*necessidade de substituir força de trabalho terceirizada*”, órgãos e entidades “*responsáveis por ações do Programa de Aceleração do Crescimento PAC*” e que “*demonstrem necessidade de provimento de cargos e empregos*”. Assim, não se vislumbra a apresentação concreta de controvérsia que envolvesse órgãos ou entre estes e entidades da Administração Pública Federal, passível de suscitar a apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), nos termos do artigo 1º da Portaria nº 1.281, de 27 de Setembro de 2007;

92.2.3. Reafirma-se a atribuição do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão na edição de ato que defere o retorno ao serviço dos servidores ou empregados anistiados, consoante disposição do artigo 2º da Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008, dependendo o retorno da ponderação quanto à necessidade da Administração e à disponibilidade orçamentária e financeira da administração, a teor do parágrafo único do artigo 1º do Decreto 6.077, de 10 de abril de 2007;

92.2.4. No que concerne aos trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, revela-se acertado o enquadramento exceção veiculada na parte final do inciso IX do artigo 2º da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, a qual remete à exceção do §5º do artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Primeiramente, em virtude de que na primeira parte do §5º do artigo 8º do ADCT não há que se cogitar da verificação do aspecto político como motivo para o término das relações trabalhistas firmadas entre os trabalhadores e a AMRJ. Ademais, considerando que a Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002 pretendeu regulamentar o referido dispositivo constitucional, não se revelaria recomendável ao intérprete afastar a excepcionalidade expressamente prevista na norma constitucional pertinente aos órgãos e entidades paraestatais, à época, vinculadas aos Ministérios da Marinha, Exército ou Aeronáutica.

92.2.5. Quanto aos ex-cabos da Força Aérea Brasileira reafirmam-se os entendimentos preteritamente consagrados no âmbito desta Advocacia na Nota AGU/JD 10/2003 e Nota AGU/JD 1/2006, ambos da lavra do Dr. João Francisco Aguiar Drumond, que asseveram que a Portaria n. 1.104 GMS, de 14 de outubro de 1964, ato de caráter genérico, abstrato e impessoal, por si só, não se configuraria como ato excepcional, como também destacam que a estrita adoção do critério temporal do ingresso dos 495 ex-cabos da FAB também não esgota a avaliação acerca da comprovação dos requisitos pertinentes à anistia política. Neste sentido, tal como explicitado no Acórdão n. 2891/2008 do Plenário da Corte de



Contas, somente o exame individual e casuístico atinente aos requisitos legais pertinentes aos ex-cabos da FAB pela Comissão de Anistia, nos termos do artigo 12⁷⁰ da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, poderá ensejar o reconhecimento da anistia política. Neste aspecto, considerando que as disposições da Lei n. 10.559, de 13 de novembro de 2002, revelam-se favoráveis aos que forem reconhecidamente considerados anistiados políticos não merece acolhida a argumentação manifestada pelos parlamentares da CEANIST quanto à suposta diferenciação discriminatória do regime jurídico dos anistiados em relação aos demais regimes jurídicos. Saliente-se que, pela coincidência das argumentações manejadas no Procedimento NUP 00400.008906/2009-14 e das ponderações apresentadas pelos parlamentares da CEANIST com os argumentos asseverados na ADPF n. 158, afigura-se recomendável o aguardo do desfecho da demanda objetiva supracitada perante o Supremo Tribunal Federal. Ressaltando-se que, de nenhuma maneira, a referida demanda objetiva não constituiria impeditivo para a continuidade das revisões determinadas pelo Ministro de Estado da Pasta em comento quanto aos procedimentos de reconhecimento de anistia política dos ex-cabos da Força Aérea Brasileira.

92.2.6. Considerando que têm sido adequadamente adimplidas as parcelas da reparação permanente e continuada aos que foram considerados anistiados políticos e que fazem jus a percepção em comento, afigura-se razoável o condicionamento à assinatura do Termo de Adesão, nos moldes da Lei 11.354, de 19 de outubro de 2006, para a percepção das verbas correspondentes aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica referente à condição de anistiado político, na medida em que tem como pressuposto lógico necessário a desistência dos feitos judiciais nos quais sejam discutidas as promoções reconhecidas pela Comissão de Anistia e, via de consequência, os efeitos financeiros decorrentes deste. Ademais, a mencionada exigência afigura-se razoável na medida em que impede a absolutização da exigência de cunho reparatório independentemente da prévia destinação de verba orçamentária

92.2.7. Destaque-se que com relação aos ex-empregados da ECT (data inicial para o cômputo dos efeitos financeiros do reconhecimento veiculado pela Lei 11.282 de 23 de fevereiro de 2006) e aos empregados oriundos da extinta PETROMISA (readmitidos por decisão judicial, atinentes aos efeitos da Lei 10.790 de 28 de novembro de 2003), mencione-se que não são temáticas que guardem correlação estrita com o cerne das discussões amplamente apresentadas atinentes às disposições da Lei n. 8.878, de 11 de maio de 1994 e à Lei 10.559, de 13 de novembro de 2002. Ademais, referem-se às matérias de gestão de recursos humanos no âmbito de entidades paraestatais e que pela autonomia administrativa e financeira destas, não se revelaria recomendável, a princípio, ponderações detalhadas por parte desta Advocacia.

92.3. Considerando a possibilidade de aprovação, que seja conferida ampla possibilidade de divulgação no intuito de que os argumentos ora manejados sejam conhecidos pela sociedade;

92.4. Que nos procedimentos referenciados na presente manifestação e que constam como vinculados no sistema AGUDOC, reserva-se a possibilidade de elaboração de

⁷⁰ O mencionado dispositivo prevê que: “Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões”.



manifestação que explicita as considerações ora formuladas relativamente às hipóteses pertinentes, no intuito de que sejam prestadas informações aos Requerentes.

Submeto à superior consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 08 de setembro de 2009.

A handwritten signature in cursive script, which appears to read "Priscila G. de Oliveira".

Priscila Gonçalves de Oliveira

Advogada da União

Matrícula Siape 1507472



DESPACHO/CG/DECOR/CGU/AGU – N.º 069 /2009 – MCL

PROCESSOS N.º 00400.005411/2009-25 e 00400.007934/2009-14

INTERESSADO: CEANIST – Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados com o objetivo de acompanhar a aplicação de leis de anistia.

ASSUNTO: Solicitação. Interpretação de questões jurídicas afetas à aplicação da Lei nº 8.878/94 e Lei nº 10.559/02 (anistia política).

Senhor Diretor,

Estou de acordo com a NOTA DECOR/CGU/AGU N.º 079/2009-PGO, elaborada pela Advogada da União, Dra. Priscila Gonçalves de Oliveira.

2. O referido instrumento apreciou consulta formulada pela CEANIST - Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados destinada a acompanhar a aplicação de leis de anistia, onde foram solicitados esclarecimentos a respeito da interpretação de preceitos contidos na Lei nº 8.878/94 e na Lei nº 10.559/02 (anistia política), que poderiam estar ocasionando possíveis entraves administrativos na apreciação conclusiva dos pedidos de anistia.

3. Em relação à Lei nº 8.878/94 as dúvidas relacionaram-se à possível desigualdade entre o regime jurídico dos servidores públicos e aquele aplicado aos anistiados. A preterição destes servidores diante da realização de concursos públicos e a definição da autoridade competente para determinar o retorno dos anistiados. Para dirimir alguns desses pontos, questionou-se ainda a possibilidade de instauração de Câmara de Conciliação no âmbito desta AGU.

4. No que concerne à Lei nº 10.559/02 (anistia política) foi indagado o alcance da exceção contida no inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/02 em relação aos trabalhadores oriundos do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. Quanto aos ex-Cabos da Força Aérea Brasileira- FAB solicitou posicionamento definitivo a respeito do direito de anistia. Em relação à Lei nº 11.354/06 solicitou esclarecimentos quanto ao termo de adesão e a suposta disparidade de tratamento entre o regime jurídico dos anistiados políticos em relação aos militares (ativos e inativos). Quanto aos ex-empregados da PETROBRAS informou a disparidade de tratamento na anistia quanto à reparação econômica e solicitou manifestação. Já em relação à anistia dos ex-empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT ressaltou a existência de divergência quanto à data de início dos efeitos financeiros. Por fim, quantos aos empregados da extinta PETROMISA solicitou esclarecimentos a respeito da aplicação da Lei nº 10.790/03.

5. Inicialmente cumpre ressaltar que a esta Advocacia-Geral da União compete desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, a teor do art. 131 da Constituição Federal:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e** *my*



funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

6. Na espécie, embora a consulta tenha sido formulada por integrantes do Poder Legislativo Federal, verificou-se que os aspectos nela abordados são de interesse e repercutem diretamente na Administração Pública Federal, justificando-se, pois, a apreciação nos termos do art. 4º, inciso X da LC nº 73/93:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

[...]

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

7. Conforme já foi advertido, a análise não objetiva substituir a apreciação feita pelas Comissões de Anistia. Isso se deve ao fato de que a AGU não é instância revisora dos entendimentos proferidos pelos mencionados órgãos. Almeja-se, tão somente, sugerir interpretação acerca da legislação pertinente, tendo em vista os questionamentos formulados, conferindo, assim, maior segurança jurídica nas decisões administrativas e, conseqüentemente, apaziguando eventuais situações de conflituosidade existentes. Sobre isso, convém acrescentar as regras previstas no art. 1º do Decreto 5.115/04 e arts. 10 e 12, § 4º da Lei nº 10.559/2002:

Art. 1º Fica instituída Comissão Especial Interministerial - CEI para revisão dos atos administrativos praticados pelas comissões criadas pelos Decretos nº 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, e 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, referentes a processos de anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, a ser composta pelos representantes e respectivos suplentes dos seguintes órgãos e entidade:

Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Justiça decidir a respeito dos requerimentos fundados nesta Lei.

Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e assessorar o respectivo Ministro de Estado em suas decisões.

[...]

§ 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.

8. A análise firmou-se sob dois eixos temáticos: o da Lei nº 8.878/94 e o da Lei nº 10.559/2002 (anistia política). Além da interpretação literal e sistemática das normas aplicáveis, outros elementos foram essenciais ao deslinde do assunto, como a própria orientação jurisprudencial e as manifestações jurídicas já proferidas por órgãos desta AGU.

9. As dúvidas relacionadas à aplicação da Lei nº 8.878/94 foram essencialmente dirimidas a partir da orientação contida no Parecer CGU/AGU Nº 01/2007 – RVJ, da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, restando, assim, esclarecido, a impossibilidade de equiparação do regime jurídico dos servidores públicos federais aos trabalhadores beneficiados pela anistia veiculada pela Lei n. 8.878/94, porquanto vedado legalmente *my*



o retorno do servidor em regime diverso daquele que ocupava anteriormente. Do mesmo modo, afastou-se a possibilidade de equiparação remuneratória entre esses servidores, ante a ausência de disposição legal, enfatizando, assim, a adequação dos critérios fixados pelo Decreto n. 6.657/08. No mesmo tópico, em relação à preterição dos empregados beneficiados com a anistia enfatizou a previsão normativa no sentido de que a reabsorção dos trabalhadores em tela não se encontra atrelada à existência de vaga para o cargo ou emprego, a teor do §2º do artigo 3º do Decreto n. 6.077/07. Por fim, destacou ser da atribuição do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão a edição de ato que defere o retorno ao serviço dos servidores ou empregados anistiados, consoante disposição do artigo 1º do Decreto nº 6.077/07 e art. 2º da Orientação Normativa n. 4, de 9 de julho de 2008.

10. Ainda sobre o tema, afastou a possibilidade de levar alguns desses questionamentos à apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), conforme solicitado, porquanto não vislumbrada a apresentação concreta de controvérsia que envolvesse órgãos ou entre estes e entidades da Administração Pública Federal, passível de submeter ao órgão, conforme determina o artigo 1º da Portaria nº 1.281, de 27 de Setembro de 2007.

11. Em relação aos questionamentos envolvendo a aplicação da Lei nº 10.559/02 (anistia política) a análise foi feita sob os mesmos parâmetros. No que concerne ao esclarecimento da situação dos trabalhadores do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro concluiu acertado o enquadramento na exceção prevista na parte final inciso do IX do artigo 2º da Lei n. 10.559/02, porquanto não se mostra possível afastar-se da excepcionalidade prevista constitucionalmente. Sobre esse assunto acrescenta-se a existência de julgados recentes exarados pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região afastando a motivação política na demissão dos trabalhadores da referida empresa. Vejamos:

EMENTA

“ANISTIA POLÍTICA. EMPREGADO DO ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO. ART. 8º, DO ADCT, DA CF/88. INCISO I, DO ART. 2º, DA LEI 10.559/2002. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA NÃO COMPROVADA. Caso no qual o autor foi admitido em empresa pública federal, como técnico industrial, em 1982. Em dezembro de 1985 foi demitido, por justa causa, **já que participou de greve na empresa pública. A tese da inicial é que aí estaria a perseguição política. Mas nada indica conteúdo político da dispensa, e nem a sentença que julgou o feito trabalhista o mostra. Ao contrário. Ademais, nem houve aplicação de atos de exceção.** Em 1985 o país já estava sob democracia política, embora, no papel, ainda existissem leis de exceção. Quando o autor foi demitido, e alega motivos políticos, não mais se perseguia, a partir do aparelho estatal, por crença política. O governo já era civil. O autor não se desincumbiu do ônus de provar o fato constitutivo de seu direito, a ensejar a concessão da anistia política. Apelo desprovido”. (AC 423932, TRF2, Des. Federal CARMEN SILVIA DE ARRUDA TORRES, DJU - Data:02/06/2009)

12. A respeito da situação dos ex-cabos da Força Aérea Brasileira - FAB reafirmou o entendimento já exposto por esta AGU na Nota AGU/JD 10/2003 e Nota AGU/JD 1/2006, ambas da lavra do ex-Consultor da União, Dr. João Francisco Aguiar Drumond, que, em síntese, asseveram que a Portaria n. 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964, ato de caráter genérico, abstrata e impessoal, por si só, não se configuraria como ato excepcional. No mesmo sentido, acrescenta-se o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça: *mg*



EMENTA

"[...]. 1. A anistia é concedida tão-somente aos que, entre 18 de setembro de 1946 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram atingidos por atos de exceção, institucionais ou complementares, em decorrência de motivação exclusivamente política, nos termos do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e da Lei 10.559/2002. 2. **Os ex-cabos que ingressaram na Aeronáutica posteriormente à vigência da Portaria 1.104/GM3-64 tinham prévia ciência da impossibilidade de engajamento ou reengajamento após 8 (oito) anos de serviço ativo. Para referidos militares, em tese, diversamente da repercussão para os que já se encontravam na ativa quando de sua edição e tinham perspectiva de permanência na Força, essa norma, por si só, não se caracteriza como ato de motivação exclusivamente política, mas como regulamento abstrato, sujeito à observância de todos, indistintamente.** 3. Esse posicionamento não determina a impossibilidade do reconhecimento da condição de anistiado político aos ex-cabos que ingressaram posteriormente à edição da Portaria 1.104/GM3-64, do Ministério da Aeronáutica. Todavia, para a configuração da perseguição política, indispensável para a concessão de anistia, devem os interessados se valer de outros elementos probatórios e do meio processual adequado. O simples argumento de submissão às normas contidas na portaria em referência não basta. [...]5. Ao Ministro de Estado da Justiça compete decidir sobre os requerimentos formulados com a finalidade de reconhecimento da condição de anistiado político. Não está ele necessariamente vinculado à decisão da Comissão de Anistia, que funciona como órgão de assessoria, nos termos dos arts. 10 e 12 da Lei 10.559/2002. 6. A adoção do entendimento contido na Nota Preliminar nº AGU/JD-3/2003, da Advocacia-Geral da União, não contraria o art. 41 da Lei Complementar 73/93. Seja porque não há necessidade de sua prévia aprovação pelo Presidente da República, seja porque referida nota foi dirigida ao próprio Ministro de Estado da Justiça, e não aos órgãos ou às entidades vinculadas àquele Ministério. 7. Havendo indícios de ilegalidade no ato de declaração da condição de anistiado político, cabe à Administração exercer seu poder-dever de autotutela, com fundamento nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, ainda que em decorrência de nova interpretação da norma, hipótese em que não há contrariedade ao princípio da segurança jurídica. 8. Segurança denegada. (MS- 10332, STJ, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJ DATA:02/10/2006)

13. Quanto à argumentação da suposta diferenciação discriminatória entre o regime jurídico dos servidores e aquele aplicado aos anistiados, afastou-a em virtude da própria Lei nº 10.559/02 ter definido o regime jurídico específico dos anistiados políticos.

14. Em relação à assinatura do termo de adesão para a percepção das verbas correspondentes aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica referente à condição de anistiado político, apoiando-se na Lei 11.354/06 e no entendimento firmado no âmbito da CONJUR/DEFESA concluiu ser razoável o seu condicionamento à desistência dos feitos judiciais nos quais sejam discutidas as promoções reconhecidas pela Comissão de Anistia e, via de consequência, os efeitos financeiros decorrentes deste, na medida em que impede a absolutização da exigência de cunho reparatório independentemente da prévia destinação de verba orçamentária. Sobre o assunto, destaque-se a recente decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

EMENTA

"ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - MILITAR ANISTIADO - TERMO DE ADESÃO - AJUIZAMENTO DE AÇÃO - SUSPENSÃO DO PAGAMENTO - LEI 11354/06 - INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - SÚMULA 269 E 271, AMBAS DO STF - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. - *mg*



Objetivando o restabelecimento do pagamento dos valores determinados pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, constantes do Termo de Adesão nº302, nos moldes da Lei 11354/06, suspenso por determinação da Portaria nº1608/DPMM/08, em decorrência de ação proposta, de nº20075101021827-4, em curso na 8ª Vara Federal requerendo a reintegração na reserva remunerada com as promoções até o posto de capitão-de-mar-e-guerra com proventos de contra-almirante, abstendo se de descontar as parcelas já pagas, mais o pagamento retroativo, impetrou o ora apelado o presente mandamus. -Restou a segurança concedida, por entender o Magistrado, não importar a postulação do impetrante à graduação em posto superior àquele reconhecido pela Comissão de Anistia, em impugnação direta aos valores recebidos, mas sim ao enquadramento funcional, não prejudicando, em nada o pagamento administrativo. -**Equivocado o decisum de piso, a uma, a opção do impetrante ao ajuizar demanda autônoma - nº20075101021827-4 -, desconsiderando o termo celebrado, implica na incidência do artigo 2º, da Lei 11354/06, de molde a se evitar duplicidade de pagamentos, resguardado, portanto, por um lado, o direito à tutela jurisdicional, e, por outro lado, a observância dos pactos, e o interesse público, de resguardo do Erário; [...]**(APELRE - 446869, TRF2, Des.Federal POUL ERIK DYRLUND, DJU - Data:21/07/2009)

15. No que concerne aos questionamentos envolvendo os ex-empregados da ECT e os empregados oriundos da extinta PETROMISA ressaltou que são temáticas que não guardam correlação estrita com o cerne das discussões apresentadas a respeito das disposições da Lei n. 8.878/94 e da Lei 10.559/02. Ademais, referem-se a matérias de gestão de recursos humanos no âmbito de entidades paraestatais e que pela autonomia administrativa e financeira destas, não se revelaria recomendável, a princípio, ponderações detalhadas por parte desta AGU.

16. Ante o exposto, estando as conclusões alcançadas pela nobre colega Advogada da União, Dra. Priscila Gonçalves de Oliveira, alinhadas ao princípio da legalidade e em conformidade com entendimentos expendidos por esta Advocacia-Geral da União e pela jurisprudência pátria, reafirmo a minha concordância com a fundamentação apresentada na NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 279/2009-PGO.

À consideração de Vossa Senhoria.

Brasília, 15 de outubro de 2009.

Márcia Cristina Novais Labanca
Márcia Cristina Novais Labanca
Advogada da União
Coordenadora-Geral do DECOR/CGU
(Portaria nº 754, de 04/06/2009, DOU 05/06/2009)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO Nº 100/2009/SFT/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00400.005411/2009-25 e 00400.007934/2009-14.
INTERESSADO: CEANIST.
ASSUNTO: Interpretação de questões jurídicas apontadas pela CEANIST.

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União,

Estou de acordo com a NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 279/2009 – PGO, da lavra da Advogada da União, Dra. Priscila Gonçalves Oliveira, e com o DESPACHO/CG/DECOR/CGU/AGU Nº 069/2009 – MCL, elaborado pela Coordenadora - Geral, Dra. Márcia Cristina Novaes Labanca.

02. Trata o presente processo de consulta encaminhada a esta Advocacia-Geral da União pela CEANISTI, Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados destinada a acompanhar a aplicação das leis de anistia.

03. Nessa consulta foram solicitados esclarecimentos a respeito de questões pertinentes às Leis nºs 8.887/94 e 10.559/02.

04. Primeiramente, é importante deixar bem claro o papel da Advocacia-Geral da União no desempenho das atividades de consultoria e



Continuação do DESPACHO Nº 100/2009/SFT/CGU/AGU

assessoramento jurídicos, conforme foi exposto no citado Despacho da Dra. Márcia Labanca.

05. Esta Instituição exerce as referidas atividades exclusivamente para o Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 131 da Constituição Federal.

06. No entanto, mesmo que esta consulta tenha sido encaminhada por órgão do Poder Legislativo Federal, isto não impede a manifestação desta Advocacia-Geral da União, tendo em vista que o tema objeto destes autos é afeto à Administração Pública Federal.

07. Ainda, quanto ao entendimento exposto na Nota ora em apreciação, cabe ressaltar que ele está em consonância com as manifestações já exaradas por esta Advocacia-Geral da União e com as decisões das Comissões de Anistia dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Justiça.

08. A manifestação deste Departamento, neste momento, buscou consolidar as teses jurídicas relacionadas à anistia, facilitando, assim, a compreensão sobre tudo o que foi produzido sobre esse tema.

08. Teve-se, ainda, o cuidado de não adentrar nas competências dos órgãos colegiados e das autoridades públicas que têm legitimidade para examinar e julgar os processos de anistia.

09. O primeiro ponto analisado diz respeito ao regime jurídico e a remuneração dos anistiados. Sobre esses assuntos a referida Nota segue o entendimento já normatizado, no âmbito da Administração Pública, por meio do PARECER AGU JT – 01/2007, que foi no seguinte sentido: a) não há amparo constitucional para a mudança do regime celetista para o regime estatutário; e b) a questão remuneratória está devidamente disciplinada na Lei nº 8.878/94 e no Decreto nº 6.657/2008.

10. Já com relação ao retorno dos anistiados, foi exposto que há todo um disciplinamento legal e infralegal tratando da matéria, não



existindo qualquer preterição dos anistiados diante daqueles aprovados em concurso público. Conforme foi exposto no citado Parecer Normativo, "234. Não há que se olvidar, ainda, da regra inserta no art. 4º da Lei de Anistia, que dispõe sobre o abatimento das vagas a serem ofertadas nos próximos concursos a serem promovidos pelos órgãos ou entidades ao qual o anistiado retorne daquelas providas pela aplicação da Lei de Anistia."

11. Portanto, pode-se afirmar que, no âmbito da Administração Pública Federal, não está havendo qualquer preterição dos anistiados em função da realização de concursos públicos.

12. Por sua vez, quanto à autoridade pública competente para determinar o retorno dos anistiados beneficiados da Lei nº 8.878/94, não há dúvida de que tal atribuição cabe ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de acordo com o disposto no art. 2º da Orientação Normativa nº 4, de 9 de julho de 2008.

13. No que diz respeito à anistia política, em especial, a situação dos trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, cabem, a seguir, algumas considerações.

14. Alega a CEANISTI que os trabalhadores oriundos do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro têm direito à anistia, tendo em vista que as suas demissões, no período entre dezembro de 1985 e dezembro de 1986, tiveram fundamento exclusivamente político, qual seja, participação de tais trabalhadores no movimento grevista ocorrido na referida época.

15. Ocorre que a não concessão de anistia para esses trabalhadores tem como fundamento legal a exceção posta no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na parte final do inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/02, que estabelecem, respectivamente:

"Art. 8º (...)

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mista sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por



Continuação do DESPACHO Nº 100/2009/SFT/CGU/AGU

atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto – Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º”

“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.”

16. Foi em decorrência desses dispositivos legais que a Comissão de Anistia opinou pelo indeferimento dos requerimentos de anistia dos ex-empregados do Arsenal de Marinha, conforme se pode verificar às fls. 50/51. Logo, trata-se de uma determinação legal que não pode ser ignorada pela Administração Pública Federal.

17. Já no que se refere aos Ex - Cabos da Força Aérea Nacional, a CEANISTI solicita posicionamento conclusivo sobre o reconhecimento do direito de anistia a esses ex-militares.

18. O que se pode afirmar, neste caso, é que no âmbito desta Advocacia-Geral da União há posicionamento conclusivo sobre esse tema.

19. As Notas AGU/JD 10/2003 e 1/2006 analisaram exaustivamente essa questão, não havendo qualquer fato novo que justifique a mudança de entendimento.

20. Em suma, o posicionamento da Advocacia-Geral da União foi no sentido de que não pode a Portaria nº 1.104 GMS de 14 de outubro de 1964, por si só, servir de fundamento para reconhecimento da condição de anistiado político. Cabe uma análise concreta de cada caso pela Comissão de Anistia para verificar se houve ou não motivação política, não podendo



levar em consideração exclusivamente a data de ingresso dos militares da Força Aérea Brasileira.

21. Esse mesmo entendimento foi adotado pela Advocacia-Geral da União na manifestação apresentada na ADPF nº 158, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que buscou impugnar o ato do Ministro da Justiça que *“teria determinado a anulação de anistia concedida a 495 (quatrocentos e noventa e cinco) cabos da Força Aérea Nacional, em razão de suposta mudança de interpretação de norma por parte da Administração, o que violaria os preceitos fundamentais da segurança jurídica, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito”*.

22. Portanto, há um posicionamento firme e conclusivo sobre essa questão não só no âmbito desta Instituição, mas, também, no âmbito dos demais órgãos federais competentes que analisaram essa matéria.

23. Quanto aos pagamentos dos valores retroativos decorrentes da aplicação da Lei nº 10.559/02, e que foram disciplinados, especificamente, pela Lei nº 11.354/06, a Nota, em análise, expõe *“que a União tem adequadamente adimplido a parcela indenizatória de cunho mensal, permanente e continuado, logo, não se evidencia nenhuma iniciativa estatal no sentido de furtar-se às obrigações legalmente impostas”*.

24. Assim sendo, as informações que foram repassadas à Advocacia-Geral da União pelos órgãos envolvidos no pagamento desses valores demonstram que a União vem cumprindo as suas obrigações dentro dos limites legais e orçamentários. Dessa forma, qualquer esclarecimento mais aprofundado sobre o assunto deverá ser encaminhado diretamente aos órgãos responsáveis pelo citado pagamento.

25. No que tange ao ponto levantado pela CEANISTI, acerca dos julgamentos realizados pela Comissão de Anistia, referentes aos demitidos da PETROBRÁS, esta Advocacia-Geral da União não tem competência para adentrar no mérito desses julgados, uma vez que não é instância revisora daquele colegiado.



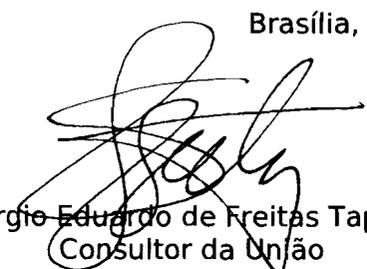
Continuação do DESPACHO Nº 100/2009/SFT/CGU/AGU

26. Por sua vez, quanto aos casos suscitados pela CEANISTI relacionado aos ex-empregados da ECT (dada inicial para o cômputo dos efeitos financeiros previstos no art. 1º, § 1º, da Lei nº 11.282/06) e aos empregados oriundos da extinta PETROMISA (readmitidos por decisão judicial), sigo o entendimento contido na Nota supracitada deste Departamento que afirmou que essas questões não guardam pertinência temática com as disposições contidas nas Leis de Anistia (Leis nºs 8.878/94 e 10.790/03).

26. Pelo exposto, acolho o brilhante posicionamento adotado na NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 249/2009 – PGO.

À consideração superior.

Brasília, 20 de novembro de 2009.



Sérgio Eduardo de Freitas Tapety
Consultor da União
Diretor do DECOR/CGU/AGU

URGENTE



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**



Despacho do Consultor-Geral da União nº 211/2010

PROCESSO Nº 00400.005411/2009-25 e 00400.009601/2009-11 (apensado)

INTERESSADO: CEANISTI – Comissão Especial Criada na Câmara dos Deputados Destinada a Acompanhar a Aplicação das Leis de Anistia.

ASSUNTO: Interpretação de questões jurídicas apontadas pela CEANISTI – Comissão Especial Criada na Câmara dos Deputados Destinada a Acompanhar a Aplicação das Leis de Anistia.

Sr. Advogado-Geral da União,

Tratam os presentes autos de consulta formulada pela Comissão Especial de Anistia – CEANISTI da Câmara dos Deputados, a respeito de diversos aspectos referentes às leis de anistia no Brasil.

Para que se tenha uma ideia da abrangência da consulta, a mesma abarca questões referentes à anistia tratada na Lei nº 8.878, de 1974, comumente chamada de anistia aos servidores demitidos pelo Governo Collor; à anistia política prevista no art. 8º do ADCT, da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 10.559, de 2002; à anistia aos trabalhadores da Petrobrás que participaram de movimentos grevistas, assim como à anistia aos trabalhadores da Empresa de Correios e Telégrafos – ECT.

Em audiência pública realizada em 15.12.2009, promovida pela CEANISTI, representando Vª Exª, comprometi-me a encerrar a análise, no âmbito da Consultoria-Geral da União, até o final de fevereiro de 2010 e a encaminhar a matéria com a máxima urgência para vossa deliberação.

A matéria, protocolada na AGU em 04.05.2009, em face do plexo de interesses envolvidos, suscitou a manifestação de associações, pessoas físicas, órgãos governamentais, parlamentares, tendo a última manifestação, do Ministério da Defesa, sido recebida em 25.11.2009.

Adotamos, como princípio, receber o máximo de informações possível e de realizar todas as audiências que nos foram solicitadas pelos interessados, sendo que algumas contaram, inclusive, com a minha presença.

A matéria foi distribuída ao DECOR, que a analisou por intermédio da Nota DECOR/CGU/AGU Nº 279/2009, da lavra da Advogada da União, Drª Priscila Gonçalves de



Oliveira, que lamentavelmente não mais se encontra nos quadros da Consultoria-Geral da União em face do resultado do recente processo de remoção na AGU.

Nessa Nota, que se inicia com a contextualização histórica do regime militar de 1964-1985 e seus efeitos, a autora recupera todas as manifestações pretéritas da Advocacia-Geral da União relacionadas ao tema.

Fixa algumas premissas básicas, dentre as quais destaco a que assinala que o papel da Advocacia-Geral da União cinge-se, como não poderia deixar de ser, às suas competências constitucionais e legais de fixar a interpretação da Constituição e das leis e dirimir eventuais controvérsias jurídicas existentes.

Há todo cuidado em não interferir na gama de competências de outros órgãos do Governo Federal que atuem na questão, como é o caso da Comissão de Anistia, instituída pelo art. 12 da Lei nº 10.559, de 2002, que tem a competência de analisar os pedidos à luz das normas de regência, ponderando as provas carreadas e as circunstâncias fáticas e submetendo sua final deliberação ao Sr. Ministro de Estado da Justiça, que sobre ela deliberará.

A AGU, sublinhe-se, não é instância revisora das posições de mérito adotadas no âmbito da Comissão de Anistia e nem das decisões do Sr. Ministro de Estado da Justiça, cabendo-lhe atuar quando e se verificada a necessidade de fixar interpretação jurídica das normas.

Esse mesmo entendimento aplica-se às competências da Comissão Especial Interministerial – CEI, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por força do contido no art. 1º do Decreto nº 5.115, de 2004, deve se manifestar a respeito dos requerimentos de anistia tratados pela Lei nº 8.878, de 1994, cabendo ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, à luz do art. 10 do mencionado Decreto, decidir após a manifestação da CEI.

Estou de acordo com a Nota DECOR/CGU/AGU Nº 279/2009, com o DESPACHO/CG/DECOR/CGU/AGU – Nº 069/2009 – MCL, de autoria da Advogada da União e Coordenadora-Geral do DECOR, Drª Márcia Cristina Novais Labanca, e com o DESPACHO Nº 100/2009/SFT/DECOR/CGU/AGU, do Consultor da União e Diretor do DECOR, Dr. Sérgio Eduardo de Freitas Tapety que a aprovaram.

A Nota em comento analisou, item por item, os quesitos formulados pela CEANISTI, da Câmara dos Deputados, contidos no Ofício nº 85, de 2009:

- a) Os pleitos contidos nos **itens 1.1** (regime jurídico e remuneração dos anistiados), **1.2** (retorno dos anistiados e realização de concursos) e **1.3** (autoridade competente para determinar a reintegração do anistiado), referentes à Lei nº 8.878, de 1994, não podem ser atendidos pelas razões expostas no opinativo do DECOR, consolidadas, respectivamente, nos **itens 92.2.1, 92.2.2 e 92.2.3**, decisão que se lastreia no que contém o **Parecer JT-01, de 2007, da AGU**;
- b) Quanto à situação dos trabalhadores oriundos do Arsenal de Marinha do Estado do Rio de Janeiro, **item 2.1 do ofício da CEANISTI**, há que ser considerada a possibilidade de o Congresso Nacional ampliar, por emenda constitucional, o espectro da anistia concedida pelo art. 8º do ADCT - de certa forma já redimensionado pela Lei nº 10.559, de 2002, verdadeira nova anistia dentro da anistia constitucional, à luz do que inclusive



já sustentou a AGU em seu **PARECER AC-03, de 2003** (em anexo) - para eliminar, se assim entender oportuno, a restrição constitucional contida no § 5º do art. 8º da ADCT e na parte final do inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559, de 2002, e, assim, estender a anistia aos servidores públicos civis e empregados dos Comandos Militares; somente com essa alteração constitucional, e não com a fixação de entendimento pelo intérprete, será possível afastar a restrição mencionada; a matéria foi consolidada no **item 92.2.4 da NOTA DECOR** em comento;

- c) Da mesma forma, quanto à questão dos ex-cabos da Aeronáutica atingidos pela Portaria nº 1.104 GMS/64, **item 2.2 do Ofício da CEANISTI**, importa destacar que a **NOTA AGU/JD 10, de 2003** (em anexo), a **NOTA AGU/JD 1, de 2006**, aprovada pelo Advogado-Geral da União em 16.02.2006 (em anexo), as manifestações do Sr. Presidente da República e do Advogado-Geral da União no âmbito da ADPF nº 158, em tramitação no STF (em anexo), as decisões do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, mencionadas nas manifestações do DECOR/CGU ora analisadas, indicam que a Portaria, por si só, não se configura em ato excepcional em face daqueles que houvessem ingressado na Força Aérea Brasileira - FAB após sua edição; contudo, tais manifestações e decisões permitem que a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, ao analisar os casos concretos, as circunstâncias fáticas envolvidas e as provas carreadas aos autos, conclua que os que ingressaram antes ou depois da publicação do ato normativo mencionado, podem ter sido alvo de atos de exceção com motivação exclusivamente política, o que daria ensejo ao reconhecimento da condição de anistiado político; a matéria foi consolidada no **item 92.2.5 da NOTA DECOR**;
- d) No que concerne ao cálculo de valores retroativos referentes à aplicação da Lei nº 10.559, de 2002 e da Lei nº 11.354, **item 2.3 do Ofício, aditado pelo item 1 do Ofício nº 114/09, de 02.06.2009**, foi asseverado que as parcelas de reparação permanente estão sendo adimplidas e que se afiguram razoáveis as condições para a assinatura do termo de adesão de que trata o art. 2º da Lei nº 11.354, de 2006, quais sejam, o não ingresso ou a desistência de ação ou recurso em juízo, em que se esteja reclamando ou impugnando o valor devido ao anistiado, consoante consolidação posta no **item 92.2.6 da NOTA DECOR**; parece evidente que a ação judicial de que cuida o art. 2º citado tem que estar direta ou indiretamente relacionada à discussão do valor, forma e condições de pagamento correspondentes aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixados em virtude da declaração da condição de anistiado político de que trata a Lei nº 10.559, de 2002; a interpretação teleológica da norma – art. 2º da Lei nº 11.354, de 2006 - leva a razoável entendimento de que não há que se discutir em juízo algo com que se concorde no âmbito administrativo, a ponto de se firmar Termo de Adesão previsto em lei; de outro giro, a exigência da não-propositura ou da desistência generalizada de qualquer ação judicial, que não tenha ponto de intercessão com a temática tratada nos arts. 1º e 2º da Lei nº 11.354, de 2006, para que se firme o Termo de Adesão, haverá de configurar cerceamento do direito individual constitucional de amplo acesso ao Poder Judiciário, cláusula pétrea posta no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal;
- e) As questões referentes ao regime jurídico dos anistiados políticos, tratado na Lei nº 10.559, de 2002, e objeto de questionamento por intermédio do **item 2.4 do Ofício, aditado pelo item 2 do Ofício nº 114/09, de 02.06.2009**, – pagamento de pensão por morte às viúvas dos militares anistiados e inobservância do direito à promoção, *ex vi* do contido no art. 8º do ADCT – foram observadas ao longo da **NOTA DECOR** e

consolidadas no item 92.2.5, parte final; a matéria já foi objeto de manifestações no âmbito da AGU e encontra-se submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal em face da propositura da ADPF nº 158, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; nas informações do Sr. Presidente da República e do Advogado-Geral da União, sustentou-se a inexistência de qualquer discriminação ao anistiado, que possui regime jurídico específico, diferente do regime jurídico dos servidores civis e dos militares, sem prejuízo do disposto no art. 16 da Lei nº 10.559, de 2002, que prevê a possibilidade de fruição pelos anistiados de direitos previstos em outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de benefícios ou indenização com o mesmo fundamento;

- f) A questão tratada no **item 2.5 do Ofício**, suposta violação ao princípio isonômico no julgamento pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça dos casos dos demitidos da Petrobrás, em 1983, em função da participação em greve, deve ser remetida à apreciação da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça para que a analise, à luz de suas competências institucionais, previstas no art. 12 da Lei nº 10.559, de 2002;
- g) Quanto ao **item 3 do Ofício** (início dos efeitos financeiros decorrentes da anistia aos empregados da ECT punidos em razão de movimento grevista) e ao **item 4** (extensão dos efeitos da Lei nº 10.790, de 2003, aos empregados da PETROMISA), entendeu a NOTA DECOR e os Despachos posteriores que a aprovaram que não deveriam ser objeto de aprofundamento por parte da Advocacia-Geral da União: primeiro, por se tratarem de matérias da alçada das respectivas empresas – ECT e Petrobrás-, que gozam de autonomia administrativa e financeira; segundo, pelo fato de os autos disporem de poucos elementos sobre os temas; e, terceiro, tendo em vista que apenas excepcionalmente, à luz do § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, c/c o art. 8º - C da Lei nº 9.028, de 1995, com a redação conferida pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, pode a Advocacia-Geral da União avocar matérias jurídicas das empresas públicas ou sociedades de economia mista; concordo com as formulações anteriores, consolidadas no **item 92.2.7 da NOTA DECOR** sob análise, contudo, externo algumas reflexões que, acaso Vª Exª considere pertinentes, **poderão ser encaminhadas a título de sugestão** ao Sr. Presidente da ECT e ao Sr. Presidente da Petrobrás:

g.1) Quanto ao **item 3 do Ofício CEANISTI**, referente à ECT: parece-me indene de dúvidas que o § 1º do art.1º da Lei nº 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 p.ex., a data do requerimento da anistia, restará carente de fundamentação legal;

g.2) Quanto ao **item 4 do Ofício CEANISTI**, 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 nº 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.

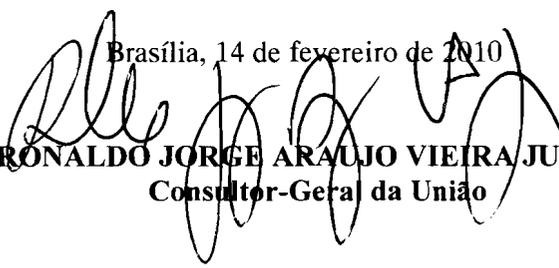
Cabe registrar, por fim, que não me parece necessário aplicar aos presentes autos o rito previsto no art. 40§ 1º da Lei Complementar nº 73, de 1993, tendo em vista inexistir, nos autos, controvérsia jurídica nas diversas manifestações dos órgãos de direção superior e de execução da Advocacia-Geral da União.

Caso Vª Exª acolha as manifestações da Consultoria-Geral da União, sugiro que sejam encaminhadas cópias das mesmas, juntamente com o Despacho de Vª Exª, com a urgência que o caso requer, para ciência e eventuais providências subsequentes:

- a) ao Exmº Sr. Presidente e ao Exº Sr. Relator da Comissão Especial de Anistia – CEANISTI, da Câmara dos Deputados, em atenção aos Ofícios de nº 85/09 e 114/09-CE/Pres;
- b) ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Justiça, e ao Sr. Presidente da Comissão de Anistia, criada pelo art. 12 da Lei nº 10.559, de 2002;
- c) ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Defesa;
- d) ao Exmº Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Sr. Presidente da Comissão Especial Interministerial – CEI, de que trata o art. 1º do Decreto nº 5.115, de 2004,
- e) aos Srs. Presidentes da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e Petróleo Brasileiro S.A.- PETROBRAS, para ciência e eventuais providências, em face, especificamente, do contido na alínea “g” deste Despacho.

À consideração.

Brasília, 14 de fevereiro de 2010


RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR
Consultor-Geral da União

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00400.005411/2009-25

Aprovo, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 211/2010, a NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 279/2009, o DESPACHO/CG/DECOR/CGU/AGU – Nº 069/2009 – MCL e o DESPACHO Nº 100/2009/SFT/CGU/AGU.

Encaminhe-se cópia da documentação referida para ciência e eventuais providências subsequentes:

- a) ao Sr. Presidente e ao Sr. Relator da Comissão Especial de Anistia – CEANIST, da Câmara dos Deputados, em atenção aos Ofícios de nº 85/09 e 114/09-CE/Pres;
- b) ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça, e ao Sr. Presidente da Comissão de Anistia, criada pelo art. 12 da Lei 10.559, de 2002;
- c) ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa;
- d) ao Exmo. Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Sr. Presidente da Comissão Especial Interministerial – CEI;
- e) aos Srs. Presidentes da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, para ciência e eventuais providências, em face, especificamente, do contido na alínea “g” deste Despacho.

Em 22 de fevereiro de 2010.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS