EM Nº 146 /MJ

Brasília, 13 de ABRIL de 2000

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à consideração de Vossa Excelência a anexa Medida Provisória que "Dispõe sobre o Regime Excepcional do Anistiado Político e dá outras providências".

2. Trata-se de proposta elaborada pela Comissão criada por meio de Decreto de 17 de setembro de 1999 com vistas ao aperfeiçoamento do processo de anistia, constituída pelos seguintes membros: Dr. José Roberto Antonini, presidente; Dr. João Faustino Ferreira Neto, representante da Secretaria Geral da Presidência da República; Dra. Laura Maria Gomes, representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; Dr. José Pedro dos Reis, representante do Ministério do Trabalho e Emprego; Dr. Marcelo Augusto Diniz Cerqueira, Dra. Maria Luiza Flores da Cunha Bierrenbach, Dr. Joaquim Inácio Santos Gomes, titulares, representantes de entidades dos anistiados, e Luiz Carlos Sigmaringa Seixas, Wilson Afonso K. Santos, Adauto Corrêa Martins, suplentes.

3. Como fundamento da proposta, permito-me transcrever o relatório detalhado que me foi oferecido pelos integrantes da Comissão:

"Data de 28 de agosto de 1979, a Lei nº 6.683, que concedeu anistia política ainda numa fase de transição, daí sua natural limitação. Na vigência do governo que encerraria o ciclo militar, o então Consultor-Geral da República, saudoso Ministro Clovis Ramalhete, por meio de pareceres, que vinculavam a Administração Pública (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, art. 4º, inc. X), já estendera o alcance de sua aplicação ao entender que a Lei de Anistia continha disposição excepcional que logo incidiria sobre todos os que se encontravam na situação de fato ou de direito, por ela considerada (D.O. de 4.7.80, p. 13.358).

Sucessivamente, dispositivos constitucionais, estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 26 de 27 de setembro de 1985 e art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ampliaram os efeitos civis da primeira lei de anistia. "A anistia confere direito público subjetivo a quem beneficiar. Nada impede, de outro lado, que leis sucessivas contemplem o que antes não fora objeto de modificação. De outro lado, o favorecido por uma, poderá valer-se de outra lei, afetando, progressivamente, a relação jurídica" (STJ, MS nº 144 - DF - 89.0007872-0, Rel. Min. Vicente Cernichiaro, 10.10.89, unânime). Recentemente, a Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, por disposição autônoma,

portanto não incorporada ao texto constitucional, manteve, entre outros, todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes aos anistiados (art. 3º, § 3º). Se a primeira lei de anistia (Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979, que "concede anistia e dá outras providências") abrange os fatos ocorridos entre 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, por força da Constituição em vigor (ADCT, art. 8º), agregando o Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, restou alargado o período de aplicação dos fatos anistiáveis de 16 de julho de 1934 até o Ato Adicional de 2 de setembro de 1961, dilatado ainda pela edição da Lei nº 8.632, de 4 de março de 1993, que "concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais punidos por motivação política" Nessa conformidade, o "processo de anistia", objeto de aperfeiçoamento por esta Comissão, abrange o período compreendido de 16 de julho de 1934 a 4 de março de 1993. A anistia é uma conquista política e na medida em que se redemocratiza o País o instituto avança com ela.

Sem embargo disso, são incontáveis os atingidos pelo regime de exceção que ainda não encontraram justa reparação, quer pela ausência de norma específica que contemple cada situação; quer pela resistência de setores da burocracia estatal em aplicar as leis e reconhecer a jurisprudência dos Tribunais, desconhecendo, no particular, o comando do inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Para corrigir tais injustiças, o Sr. Presidente da República, criou Comissão Especial no âmbito desse Ministério, por meio de Decreto de 17 de setembro de 1999, publicado no Diário Oficial da União de 20.09.1999, e constituída por Vossa Excelência pela Portaria de 9 de novembro de 1999, publicada no dia 10 de novembro de 1999.

O anteprojeto se esforça no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento do processo de anistia para além da mera ordenação das regras de Direito objetivo em um único diploma, até mesmo com a transcrição literal de dispositivos vigentes, propor correções no quadro normativo em vigor, suprindo omissões e corrigindo incongruências e obscuridades, para que, afinal, seja alcançado um texto completo e harmônico, condizente com os objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º) e tornar mais fácil a aplicação de suas regras pela Administração Pública. O anteprojeto evitou a expressão "motivos exclusivamente políticos" que deu margem a interpretações dúbias quando não de falso argumento para retirar direitos de quem indubitavelmente os tinha. De resto, a expressão "motivos políticos" é suficiente por si mesma, desprezando o advérbio mal colocado e impugnado pela boa técnica legislativa disposta na letra *c* do inc. I do art. 11 da Lei Complementar nº 95/98 ["Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: I – para a obtenção de clareza ..... c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e *adjetivações dispensáveis*] (*grifo nosso*).

Cuidou ainda a Comissão de conceder audiência pública às entidades representativas de anistiados políticos, delas colhendo significativas sugestões.

Assim, esta Comissão Especial, honrada com a confiança de Vossa Excelência, apresenta a conclusão de seus trabalhos.

2. Desde logo, presentes os pressupostos do art. 62 da Constituição Federal, a Comissão sugere que a matéria se revista da forma de Medida Provisória, cuja relevância o tema evidencia e a urgência o tempo decorrido entre a aplicação das leis de exceção a esta parte dramatiza: muitos dos perseguidos já não têm vida para ver reparadas as injustiças que os vitimaram e outros pouco podem esperar. A apreciação do caráter político dos requisitos de urgência e relevância cabe em primeiro lugar ao Chefe do Poder Executivo (ADIN nº 1.397-1; ADIN nº 1.135, com precedentes) e o Presidente da República tem usado a Medida com determinação sempre que se conjugam os pressupostos de sua

pertinência. No caso, as evidências da urgência, relevância e necessidade de sua imediata eficácia temporal são ditadas pela inexorabilidade do curso da vida. As primeiras punições datam de 1964 e não há mais tempo útil para esperar.

A Comissão entende que proposta diferente de Medida Provisória não apenas se afastaria da forma com que a Presidência da República trata matérias desta relevância, como também, e principalmente, poderia frustrar o Decreto que objetiva resolver definitivamente as questões da anistia política como contribuição de seu Governo ao termo absoluto de pendências, incertezas, angústias e mesmo desespero que omissões e obscuridades que até hoje trazem as leis que tratam a matéria, tal como proclamou o Ministro Clóvis Ramalhete em Declaração de Impedimento, na Sessão Plena do Supremo Tribunal Federal, realizada em 28 de agosto de 1981, durante o julgamento do MS nº 20.277/SP, ao referir-se à lei de anistia: "... Tal lei não é das mais acabadamente bem feitas e bem redigidas da República, apesar de sua singular importância política".

A edição da Medida Provisória ora proposta restaura imediatamente a confiança dos punidos e de suas famílias na Justiça e no alto discernimento do Poder que a emanou.

3. Seguindo a boa técnica da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o anteprojeto vem encimado com a epígrafe que o define: "Dispõe sobre o Regime Excepcional do Anistiado Político e dá outras providências", e se desenvolve em oito Capítulos, sendo os sete primeiros de natureza normativa, e o último contendo as Disposições Gerais e Finais, além das cláusulas de vigência e de revogação.

4. O primeiro Capítulo dispõe sobre o *Regime Excepcional do Anistiado*, que compreende os direitos que enumera, e desde logo, a *declaração da qualidade de anistiado político*, como pressuposto para a concessão do benefício. Estabelece a reparação econômica de caráter indenizatório, em prestação única ou mensal, permanente e continuada (art. 8º do ADCT e Lei nº 8.632, de 1993); o pagamento, pela empresa, da remuneração referente aos períodos de suspensão disciplinar dos empregados públicos nas condições que explicita, além da reintegração dos demitidos nos termos da citada Lei nº 8.632, de 1993. O afastamento das atividades profissionais do anistiado em virtude de punição ou fundado temor é contado para todos os efeitos, dispensado o recolhimento de contribuições previdenciárias (art. 8º, § 4º do ADCT). Obedecendo ao disposto no § 5º do art. 8º do ADCT, readmite os que foram atingidos a partir de 1979, além de contemplar o estudante punido na forma que enumera. Superando exclusão constante do Decreto Legislativo nº 18/61, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, editado pela Junta Militar, o anteprojeto garante a recuperação de postos ou patentes àqueles que foram punidos no período de 16 de julho de 1934 a 2 de setembro de 1961 (art. 8º do ADCT, *caput*).

5. O segundo Capítulo [*Da Declaração da Qualidade de Anistiado*] declara anistiados, no período compreendido de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, os que foram atingidos em decorrência de motivos políticos na forma que descreve, com relevo para a expressão "na plena abrangência do termo", com o que define o alcance dos atos de exceção (art. 8º, do ADCT/88); os trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais; os que foram impedidos de exercer atividade profissional em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos (art. 8º, § 2º do ADCT/88); os servidores *latu senso* punidos ou demitidos por motivo político ou por interrupção de atividades profissionais em decorrência de decisão de seus trabalhadores (Decreto-Lei 1.632/78, art. 8º, § 5º do ADCT/88); os estudantes punidos por motivos políticos; os abrangidos pelo Decreto Lei nº 18/61 e pelo Decreto Lei nº 865, de 1969, (art. 8º do ADCT); os punidos na condição de dirigentes ou representantes sindicais no período de 5 de outubro de 1988 a 4 de março de 1993 (Lei nº 8.632/93) ou empregados de empresas privadas com contrato de trabalho rescindido ou destituídos de cargos administrativos ou de representação sindical em decorrência de movimentos reivindicatórios em qualquer

de suas formas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 (art. 7º, cc. art. 1º da Lei nº 6.683/79), ou ainda dirigentes e representantes sindicais punidos por motivação política de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 (art. 9º da Lei 6.683/79) sendo estudantes, sofreram punições políticas de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979 (art. 9º da Lei 6.683/79) sendo servidores públicos, não requereram retorno ou reversão no prazo da Lei 6.683/79 ou tiveram seu pedido indeferido, arquivado ou não conhecido nem foram considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados (art. 4º da Lei 6.683 de 1979) ou ainda já se encontravam em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados quando punidos por motivo político; os punidos por motivo político com transferência para localidade diversa daquela onde exerciam suas atividades a eles impondo mudança de residência; os punidos, por motivo político, com destituição de cargos em comissão ou que pelo mesmo motivo sofreram desfavorável alteração no contrato de trabalho ou tiveram cassados, por motivo político, seus mandatos eletivos nos poderes legislativo ou executivo, em todos os níveis de governo.

Finalmente, o anteprojeto contempla aqueles que "foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência de quaisquer atos oficiais reservados dos ministérios militares". O dispositivo que beneficia os que foram impedidos de exercer na vida civil atividade profissional própria, está contemplado, com redação específica, no § 3º do art. 8º do ADCT, com a ressalva, entretanto, de que a concessão da *reparação econômica* que a concederia viria na forma que dispuser "lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição". Nesse passo, deve a Comissão enfrentar a decadência da obrigação do Congresso Nacional com relação à matéria ora tratada. Os princípios constitucionais não dispõem apenas sobre as ações do Estado, mas também em face de suas omissões ou inércias. A Constituição exige do Estado um conjunto de normas positivas que obriga seus órgãos a uma determinada ação. O descumprimento dessa obrigação é uma *omissão legislativa* que implica a perda da prerrogativa de iniciativa do Poder Legislativo pelo decurso de prazo estabelecido nas *Disposições Transitórias* da Constituição, diferentemente de ordenamento para elaboração de leis ordinárias contidas no corpo da Carta Magna, que não fixam prazo para sua concretização. No caso, a *omissão* se traduz na ausência da medida legislativa imposta pelo artigo 8º, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição e não cumprida pelo Congresso Nacional, mesmo decorridos doze anos da promulgação da Carta Magna que assinalava o prazo de doze meses de sua promulgação. Ao não cumprir essa norma de eficácia temporalmente limitada, o Congresso Nacional decaiu do direito de editá-la e abriu espaço para que o legislador ordinário supra a *omissão* legislando positivamente sobre a matéria e afinal cumprindo o objetivo da norma que é a de conceder reparação econômica àqueles que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-501-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5.

Na seqüência, e finalizando o Capítulo, o anteprojeto assegura direitos aos atingidos pela Portaria n. 1.104 do Ministério da Aeronáutica de 12 de outubro de 1964 que se fundamenta no Ofício reservado n. 04 de setembro de 1964 e pela Exposição de Motivos n. 138, de 21 de agosto de 1964, sem prejuízo de outros atos considerados pela Comissão.

6. A *reparação econômica* é tratada em três Capítulos: *Da Reparação Econômica de Caráter Indenizatório*; *Da Reparação Econômica em Prestação Única*; e *Da Reparação Econômica em Prestação Mensal Permanente e Continuada.*

A *Reparação Econômica de Caráter Indenizatório* será prestada de uma só vez ou em forma de prestação mensal permanente e continuada à conta do Tesouro Nacional.

A *Reparação Econômica em Prestação Única* consistirá no pagamento da importância de R$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicada pelo número de anos decorridos entre a data do ato punitivo e a

de 5 de outubro de 1988 ou a do dia em que cessaram os efeitos da punição. Os valores tomam por base os estabelecidos pela Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995, e contemplam aqueles referidos nos artigos 2°, incisos III e VI e 3°, inciso VI deste anteprojeto.

A *Reparação Econômica em Prestação Permanente e Continuada* é assegurada aos anistiados políticos demitidos, licenciados, desligados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, bem como impedidos de exercer atividades profissionais remuneradas, abrangendo ainda àqueles que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-501-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 e pela Portaria n. 1.104 do mesmo Ministério de 12 de outubro de 1964 que se fundamenta no Ofício reservado nº 04 de setembro de 1964 e pela Exposição de Motivos n. 138, de 21 de agosto de 1964. Assegura promoções de acordo com o respectivo paradigma ou assemelhados garantindo-lhes promoções ao cargo ou emprego, posto ou graduação a que teriam direito se em serviço ativo estivessem. Sem embargo disso, não terão direito à reparação econômica os anistiados que tiverem sido plenamente reintegrados com efeitos *ex tunc*, aos respectivos quadros funcionais.

7. O anteprojeto estabelece, em Capítulo próprio (*Dos Limites do Valor da Prestação Mensal Permanente e Continuada*), que o valor da prestação mensal permanente e continuada não será inferior ao do salário mínimo nem superior ao teto estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República.

8. No Capítulo seguinte (*DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS*), inova o anteprojeto ao transferir para o Ministério da Justiça todos os processos de anistia política, unificando administrativamente o processo de anistia e facilitando as decisões que demanda. Para tanto, será criada, no âmbito desse Ministério, Comissão Permanente de Anistia, com a participação de um representante do Ministério da Defesa indicado por seu titular e outro dos anistiados. Caberá ao Ministro da Justiça decidir sobre os requerimentos fundados na Medida Provisória proposta neste anteprojeto, até mesmo quanto ao valor das reparações econômicas.

9. Finalmente, nas *DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS* o anteprojeto assegura direitos aos dependentes e sucessores de anistiado político falecido. Ressalva que terão direito à reparação econômica apenas os dirigentes e representantes sindicais anistiados que comprovem prejuízo econômico em decorrência do ato punitivo. Estabelece critérios para reajustamento do valor da prestação mensal e normas para a anulação da qualidade de anistiado se provada eventual falsidade. Proíbe a cumulação de indenizações com o mesmo fundamento, facultada a opção pela mais favorável ao anistiado, ressalvando a não exclusão de outros direitos conferidos por outras normas legais ou constitucionais. Garante aos vereadores que, em virtude de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente seus mandatos eletivos, benefícios da aposentadoria no serviço público e no regime de previdência social. Assegura a continuidade dos benefícios indiretos mantidos por entidades ou empresas que afastaram anistiado político e estabelece a faculdade de a empresa, fundação ou autarquia, mediante convênio, encarregar-se dos pagamentos devidos aos anistiados, seus empregados, e de seus dependentes. Autoriza a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados, se legalizadas, a encaminhar requerimentos ao Ministério da Justiça, preparando-os, instruindo-os e acompanhando seu andamento. O texto da Medida Provisória considera paradigma ou assemelhado o mais bem classificado no respectivo nível de carreira ou quadro funcional.

São essas, Senhor Ministro, as normas consolidadas das leis de anistia e as inovações introduzidas para permitir, afinal, que as reparações devidas aos punidos pelo regime de exceção sejam plenamente concedidas como forma de fazer justiça.

14. Impende observar, todavia, que se aprovada a presente Medida Provisória neste exercício, o impacto orçamentário previsto para 2001 será da ordem de R$ 10 milhões em parcela única, de caráter indenizatório, o que implicará pedido de abertura de crédito especial, via Projeto de Lei, destinado a criar dotação específica para esse pagamento. Em atendimento ao que prescreve o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, esclarecemos que as despesas de caráter continuado estimadas para 2001, 2002 e 2003, nos valores de R$ 750 mil, R$ 1,5 milhão, R$ 1,5 milhão, respectivamente, encontram-se dentro da margem de expansão prevista para os referidos exercícios.

15. Cremos, Senhor Presidente, que a presente Medida Provisória é mais um instrumento da Justiça com a qual Vossa Excelência sempre esteve comprometido, visando a plenitude do Estado Democrático de Direito.

Respeitosamente,

JOSÉ GREGORI
Ministro de Estado da Justiça

MARTUS TAVARES
Ministro de Estado do
Planejamento, Orçamento e Gestão

GERALDO MAGELA DA CRUZ QUINTÃO
Ministro de Estado da Defesa

CONGRESSO NACIONAL
MPV 2151 / 2001
13