

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº: 00001.006721/2002-93

DOCUMENTOS: 00400.002985/2003-56 e 00400.003701/2003-49

PROCEDÊNCIA: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

INTERESSADOS: Ministério da Defesa e Ministério da Justiça

ASSUNTO: Militar anistiado - Promoção - Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002 - Inovação em relação ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Inexigibilidade da satisfação de condições incompatíveis com a situação do beneficiário.

(*) Parecer nº AC - 03

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/JD-1/2003, de 25 de abril de 2003, da lavra do Consultor-Geral da União, substituto, Dr. JOÃO FRANCISCO AGUIAR DRUMOND, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar, tendo em vista a relevância da matéria nele versada.

Brasília, 20 de outubro de 2003.

ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA

Advogado-Geral da União

(*) A respeito deste Parecer o Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: “**Aprovo. Em, 21-X-2003**”.

PARECER nº AGU/JD-1/2003

PROCESSO Nº: 00001.006721/2002-93

DOCUMENTOS: 00400.002985/2003-56 e 00400.003701/2003-49

PROCEDÊNCIA: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA DEFESA e MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

ASSUNTO: Militar anistiado - Promoção - Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002 - Inovação em relação ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Inexigibilidade da satisfação de condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário.

Senhor Advogado-Geral da União,

Incumbiu-me Vossa Excelência de proceder a análise do disposto na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, especialmente no que se refere à **anistia** dos militares e seus efeitos.

2. Versando sobre o tema, embora de forma pontual, foi lançado o Parecer nº AGU/JD-001/2002, adotado pelo Parecer nº AGU/JB-3, com o objetivo específico de interpretar o art. 6º da referida Lei.

3. A norma de que se trata, decorre da conversão em lei da Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002, editada com o objetivo declarado de regulamentar o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que concedeu **anistia**: 1) “aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data de promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares”; 2) “aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961”; e 3) “aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969”.

4. Feito esses esclarecimentos, passo a análise do tema.

5. Em que pese ser auto-aplicável o dispositivo constitucional transitório (art. 8º do ADCT), o fato de a Lei nº 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.

6. Por outro lado, deve-se observar que a Constituição da República, no que diz respeito à concessão de **anistia**, não se limita à norma transitória (art. 8º do ADCT), contemplando o tema em outros dispositivos constantes de sua parte permanente. Nesse sentido o art. 21, inciso XVII, que dispõe sobre a competência da União para

conceder **anistia**, e, também, o art. 48, inciso VIII, que assegura ao Congresso Nacional competência para, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a concessão de **anistia**.

7. Assim, tendo em vista a competência do Congresso Nacional para legislar sobre a concessão de **anistia**, é perfeitamente plausível entendimento segundo o qual a Lei nº 10.559, de 2002, a despeito de suas ementa e exposição de motivos, que, mesmo não integrando o texto normativo, indicam tratar-se de norma destinada a regulamentar o dispositivo constitucional transitório, poderia, livremente, dispor sobre a concessão de **anistia**, como de fato o fez.

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 nº 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 seus efeitos.

9. Essa disciplina faria parte das outras providências enunciadas na ementa da Lei.

10. Importante frisar que, dentre essas outras providências, o legislador ordinário cuida da declaração de **anistia** com base em pressupostos diversos daqueles previstos na norma constitucional transitória. Em razão disso, na interpretação sistemática da Lei nº 10.559, de 2002, o aplicador não estaria adstrito à interpretação que o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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, parece óbvio que pode fazê-lo tanto com base nos mesmos pressupostos da **anistia** concedida pelo art. 8º do ADCT, quanto com base em outros pressupostos que venha a adotar.

12. Com efeito, o art. 2º da Lei nº 10.559, de 2002, declara anistiados políticos aqueles que se enquadram nas diversas hipóteses ali previstas, constantes dos incisos de I a XVII, *verbis*:

“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:

I - atingidos por atos institucionais ou complementares, ou de exceção na plena abrangência do termo;

II - punidos com transferência para localidade diversa daquela onde exerciam suas atividades profissionais, impondo-se mudanças de local de residência;

III - punidos com perda de comissões já incorporadas ao contrato de trabalho ou inerentes às suas carreiras administrativas;

IV - compelidos ao afastamento da atividade profissional remunerada, para acompanhar o cônjuge;

V - impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5;

VI - punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, sendo trabalhadores do setor privado ou dirigentes e representantes sindicais, nos termos do § 2º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

VII - punidos com fundamento em atos de exceção, institucionais ou complementares, ou sofreram punição disciplinar, sendo estudantes;

VIII - abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969;

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;

X - punidos com a cassação da aposentadoria ou disponibilidade;

XI - desligados, licenciados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, ainda que com fundamento na legislação comum, ou decorrentes de expedientes oficiais sigilosos.

XII - punidos com a transferência para a reserva remunerada, reformados, ou, já na condição de inativos, com perda de proventos, por atos de exceção, institucionais ou complementares, na plena abrangência do termo;

XIII - compelidos a exercer gratuitamente mandato eletivo de vereador, por força de atos institucionais;

XIV - punidos com a cassação de seus mandatos eletivos nos Poderes Legislativo ou Executivo, em todos os níveis de governo;

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;

XVI - sendo servidores públicos, punidos com demissão ou afastamento, e que não requereram retorno ou reversão à atividade, no prazo que transcorreu de 28 de agosto de 1979 a 26 de dezembro do mesmo ano, ou tiveram seu pedido indeferido, arquivado ou não conhecido e tampouco foram considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados;

XVII - impedidos de tomar posse ou de entrar em exercício de cargo público, nos Poderes Judiciário, Legislativo ou Executivo, em todos os níveis, tendo sido válido o concurso.

§ 1º - No caso previsto no inciso XIII, o período de mandato exercido gratuitamente conta-se apenas para efeito de aposentadoria no serviço público e de previdência social.

§ 2º - Fica assegurado o direito de requerer a correspondente declaração aos sucessores ou dependentes daquele que seria beneficiário da condição de anistiado político.”

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.

14. Exemplo disso é o inciso XVII do art. 2º acima transcrito, o qual prevê hipótese que não se enquadra no texto do art. 8º do ADCT, configurando acréscimo que amplia o rol dos beneficiários da **anistia**. Tudo dentro da competência prevista ao legislador ordinário pela própria Constituição.

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

16. De fato, trata-se de disposição que prevê efeitos diversos daqueles previstos no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

17. Vale lembrar, apenas, ainda no mesmo contexto, que parte do dispositivo mantém a idéia original do ADCT no que dispõe sobre a observância das características e peculiaridades dos regimes jurídicos adotados pelos estatutos dos servidores civis e dos militares.

18. Fora esse aspecto, é de se notar que o § 3º do art. 6º em questão, estabelece que “as promoções asseguradas ao anistiado político independem de seu tempo de admissão ou incorporação de seu posto ou graduação, sendo obedecidos os prazos de permanência em atividades previstos nas leis e regulamentos vigentes, vedada a exigência de satisfação das condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário”.

19. Exemplo dessas condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário seria a exigência de haver ele participado, com aproveitamento, de cursos específicos, não acessíveis aos que tenham sido atingidos por atos de exceção, a fim de que pudesse ser promovido.

20. Por certo, seria impossível o cumprimento de exigência da espécie por alguém que houvesse sido afastado do serviço, justamente, em razão de atos de exceção.

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.

22. Trata-se de vedação que cuida, tão-somente, de explicitar a falha lógica contida nas exigências que contrariam o próprio espírito da **anistia**, tornando-a incompleta ou ineficaz.

23. De fato, todas as inovações contidas na Lei nº 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.

25. Também não refoge à competência do legislador ordinário a previsão de outros efeitos ou conseqüências aos beneficiários daquela primeira **anistia** concedida pelo legislador constituinte, eis que alcançados, integralmente, pela nova **anistia**, muito mais abrangente do que a anterior. Tanto é assim que, sob essa justificativa, foi editada a Medida Provisória nº 65, de 2002, ora convertida na Lei sob exame.

26. Nesses termos, poder-se-ia aplicar as regras constantes do caput e do § 3º do art. 6º da Lei nº 10.559, de 2002, no sentido de assegurar “as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares”, bem como de estabelecer que “as promoções asseguradas ao anistiado político independem de seu tempo de admissão ou incorporação de seu posto ou graduação, sendo obedecidos os prazos de permanência em atividades previstos nas leis e regulamentos vigentes, vedada a exigência de satisfação das condições incompatíveis com a situação pessoal do beneficiário”.

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.

28. Essa outra **anistia** não se limita aos mesmos pressupostos daquela concedida pelo ADCT. Ao contrário. Prevê outros pressupostos fáticos autorizativos da declaração de **anistia**, bem como outras conseqüências para os anistiados.

29. Disso fazem prova os seguintes trechos da Exposição de Motivos Interministerial nº 00283 - MJ/MPO/MD, de 27 de agosto de 2002, que acompanhou o texto da Medida Provisória nº 65, de 2002, quando de seu encaminhamento ao Congresso Nacional:

“4. A nova proposta traz muitos e significativos avanços, entre os quais destacamos alguns. No art. 1º, manteve-se o rol de direitos do anistiado, reconhecido pela norma vigente, e acrescentou-se inciso referente à “reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos, por interrupção de atividade profissional em decorrência de decisão dos trabalhadores, por adesão à greve em serviço público e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional por motivo político”.

5. No art. 2º, ampliou-se o número de hipóteses de declaração de anistiado político, incluindo-se aqueles que, aprovados em concurso público, foram impedidos de tomar posse por motivo de perseguição política (inciso XVII do art. 2º). Além disso, a descrição mais detalhada de situações características de anistiados aproxima a norma da realização da justiça que a previsão constitucional pretendeu consagrar.

6. Outra importante novidade é a possibilidade de que trabalhadores do setor privado façam jus à reparação econômica em prestação mensal, permanente e continuada, bastando que comprovem vínculo com a atividade laboral (art. 5º).”

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 pode ser interpretado e aplicado de forma mais abrangente e benéfica para os anistiados, especialmente no que se refere às promoções a eles asseguradas.

Estas, Senhor Advogado-Geral, as considerações que me parecem pertinentes a respeito do tema, as quais sugiro sejam adotadas na aplicação da Lei nº 10.559, de 2002, ficando revisto o Parecer nº AGU/IB-3.

À consideração superior.

Brasília, 25 de abril de 2003

João Francisco Aguiar Drumond
Consultor da União
Consultor-Geral da União Substituto