

Sobre a competência exclusiva da CA

O processo constitucional transicional é balizado pelo artigo 8º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias (ADCT):

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.

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º Aos cidadãos que foram 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, será concedida reparação de natureza econômica, 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.

§ 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de Vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 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.

Este dispositivo constitucional cria um direito individual à declaração de anistia política mas depende de uma legislação infraconstitucional para regulamentá-lo.

Foi a Lei 10.559 em 2002 que o regulamentou, e cuja redação sofreu alterações em 2019. As alterações não foram significativas, mas apenas ajustes feitos em função da

reorganização administrativa governamental no ano de 2019. Essencialmente, não houve qualquer mudança no processo constitucional de reparação, e nem poderia haver, pois a determinação constitucional não poderia ser alterada por legislação ordinária (infraconstitucional).

O mencionado dispositivo constitucional inaugura no Brasil o processo de Justiça de Transição – necessário para conduzir o País do Estado de Exceção, que vigorou de 1964 a 1988 – e que pode ser conceituada no nosso caso brasileiro, em linhas gerais, como as políticas públicas capazes de superar as mazelas da ditadura que se instalou em 1964 e permaneceu até o início da vigência da Constituição de 1988, nos âmbitos da memória/verdade; reparação; responsabilização dos violadores de direitos humanos; reforma das instituições.

É importante ressaltar que o direito à declaração de anistia política é um direito individual criado pela Constituição de 88. Considerando-se que este direito é parte inaugural e fundamental do processo transicional brasileiro, e considerando-se que o artigo 60, § 4º, inciso IV impede a tramitação de emendas constitucionais que pretendam abolir direitos e garantias individuais, impõe-se o entendimento que nem mesmo emenda constitucional poderá suprimir o direito à declaração de anistia política concedida pelo artigo 8º ADCT, quanto mais qualquer medida provisória ou lei ordinária ou complementar ou decreto presidencial.

Este entendimento permite ainda afirmar que a Constituição brasileira elegeu o processo constitucional transicional como um dos alicerces da democracia brasileira. Tanto que criou um direito individual a ser aferido num processo administrativo – regulado pela Lei 10.559, como se verá a seguir – sem prazo para ser reclamado, ou seja, qualquer cidadão, a qualquer tempo, poderá requerer tal declaração por parte do Estado brasileiro. Não poderá haver limitação nesta pretensão de reivindicar a declaração pois a Constituição não estabeleceu um limite temporal para o protocolo do requerimento.

Não deve haver confusão na afirmação acima com o prazo estabelecido no próprio dispositivo constitucional. Tal prazo, entre 1946 e 1988, refere-se ao período de vigência, pelo menos em tese, da Constituição de 1946 e as de 1967 e 1969. Utiliza-se aqui a expressão “em tese” porque no início do Estado de Exceção a Constituição

de 46 estava, em tese, vigente. Tanto que vários Atos Institucionais iniciavam suas disposições afirmando a vigência daquela Constituição, porque o que se experimentava era um Estado de Exceção que queria se apresentar como Estado de Direito. Desta forma a opção do constituinte foi de reconhecer a possibilidade de períodos de Estado de Exceção por toda a vigência da Constituição de 1946 e afirmá-lo nas Constituições seguintes até a promulgação da Constituição de 1988.

É exatamente o pressuposto do Estado de Exceção que enseja o fato gerador de um direito de declaração de anistia política. Se este direito é um direito individual criado constitucionalmente dentro do processo transicional, e, afirma-se aqui, por esta mesma razão torna-se cláusula pétrea; se este direito inaugura o processo transicional brasileiro elegendo a dimensão da reparação como a primeira a ser cumprida nesta trajetória para a consolidação da democracia; cabia a indagação: como operacionalizar este direito? Qual o caminho escolhido pelo Estado brasileiro para dar conta do processo transicional constitucional de reparação? Antes de responder a estas indagações, é necessário reiterar e sintetizar algumas premissas existentes em outubro de 1988 e que continuam válidos:

- 1) Houve um Estado de Exceção, admitido na própria Constituição de 1988, que perseguiu cidadãos por motivação política e em assim procedendo criou um direito à declaração de anistia política. Em outras palavras, há direito a anistia política **para quem foi perseguido** pelo Estado brasileiro;
- 2) O processo de reparação foi escolhido para inaugurar a transição brasileira para o Estado Democrático de Direito;
- 3) Deverá ser criado um órgão com a missão constitucional de examinar esta matéria;
- 4) O órgão a ser criado terá esta competência de forma exclusiva, e precisará atuar conforme os pressupostos da chamada Justiça de Transição

Assim é que a resposta às indagações formuladas veio em 2002 com a Lei 10.559. Esta lei foi conversão de uma Medida Provisória editada no ano anterior com a mesma redação. Ou seja, o Estado brasileiro criou uma Comissão de Estado, a Comissão de Anistia, para apreciar os requerimentos de declaração de anistia política. Desta forma, a própria condução do processo transicional brasileiro passou

a ser de competência da Comissão de Anistia, tendo por fio condutor o âmbito da reparação integral, nos termos do dispositivo constitucional.

Inicialmente a Comissão de Anistia foi alocada no Ministério da Justiça, e lá permaneceu até o ano de 2019, quando foi realocada no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Entretanto, a Lei 10.559 apenas foi alterada para compatibilizar esta mudança de alocação, sem qualquer alteração nas competências da Comissão. E nem poderia ser diferente, já que esta lei regulamenta o dispositivo constitucional, como visto, e em assim sendo não pode restringir ou alterar o escopo constitucional, que é o de dar conta do processo transicional brasileiro.

Então veja-se quais os termos da Lei 10.559 quanto às atribuições da Comissão. É o que está disposto no artigo 12 da referida Lei:

Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a **Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e de assessorar o Ministro de Estado em suas decisões.** (grifou-se).

Cabe aqui um exame mais detido deste dispositivo legal, mas antes é necessário reproduzir o artigo 10 citado:

Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos decidir a respeito dos requerimentos baseados nesta Lei.

A Lei 10.559, que regulamenta o dispositivo constitucional permitindo processar os requerimentos de declaração de anistia política, passo inicial e fundamental para levar a cabo o processo transicional constitucional brasileiro, cria uma Comissão de Estado exclusivamente para este fim. Ou seja, a Comissão de Anistia não é um órgão público qualquer; ele é especial, com uma finalidade constitucional de importância ímpar para assegurar a democracia brasileira! Também não é uma Comissão de governo, para atuar conforme a orientação político-partidária dos mandatários do momento.

O que a Lei 10.559 impõe? Que o ato administrativo (uma portaria ministerial) a ser publicado no Diário Oficial da União, com a declaração de anistia política com seus efeitos (ou o indeferimento da mesma declaração) deve ser assinado pelo titular da Pasta ministerial: atualmente, a Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A decisão de assinar a portaria ou não assinar a portaria é da Ministra. Caso decida pela assinatura, ou seja, concorde com o exame feito pelo

Conselho da Comissão de Anistia, o gabinete ministerial providencia a publicação na imprensa oficial após a assinatura da titular da Pasta. Caso decida pela discordância, ou seja, não concorde com o exame feito pelo Conselho da Comissão de Anistia, o que pode fazer a titular da Pasta? Seria tal titular uma mera “carimbadora” de decisão proferida pelo Conselho, mesmo com a afirmação legal de que a decisão cabe à Ministra? Claro que a resposta é negativa! A pessoa que estiver na titularidade da Pasta ministerial onde está alocada a Comissão de Anistia decide pela publicação ou não. Se decidir pela publicação, significa que concordou com os fundamentos desta decisão. Se não concordar ou tiver qualquer dúvida quanto aos fundamentos (voto do Conselho) deve formular seus questionamentos e devolver ao Conselho para nova apreciação.

Significa dizer que tal ato é complexo: quem tem a competência **exclusiva** para examinar e assim assessorar o titular da Pasta Ministerial é o Conselho da Comissão de Anistia. É esta a inteligência do artigo 12 da Lei 10.559. A lei não dá margem a nenhuma dúvida sobre tal competência. São os exatos termos da lei! Qual é a competência da pessoa que estiver ocupando a titularidade da Pasta Ministerial? Apenas anuir ao Conselho? Óbvio que não. Pode haver todo um debate entre o titular da Pasta e o Conselho, dentro do processo administrativo de requerimento de anistia política, mas a decisão final a ser publicada na forma de portaria ministerial, e, portanto, assinada (decidida) por quem esteja na titularidade da Pasta **só pode ter como fundamento o exame feito pelo Conselho da Comissão!**

Outra dúvida que pode ocorrer: caso o Ministro de Estado não concorde com o exame feito pelo Conselho, proferido na forma de um voto, e queira abrir o debate com o Conselho, pode socorrer-se de outros órgãos da Administração Pública para formular seus incômodos ou dúvidas utilizando-se de pareceres para questionar o Conselho da Comissão? Claro que sim! A competência do exame é do Conselho da Comissão. A competência da assinatura e publicação da portaria é do Ministro de Estado. Se o Ministro não estiver convencido do acerto do voto do Conselho, pode e deve formular suas indagações e apresentar seus argumentos devolvendo o processo administrativo ao Conselho, mas o **exame** da matéria é **competência exclusiva do Conselho da Comissão de Anistia.**