

## **Ensaio sobre a IMpossibilidade de “descontos” na concessão de reparação financeira nas anistias políticas da Lei 10.559/02**

Muitos foram os órgãos de repressão e tortura física e psicológica implementados no Brasil, tanto geridos pelo governo federal quanto pelas unidades da Federação. Muito ainda há o que se descobrir relativamente ao aparato repressor ilegal brasileiro, mas inúmeros documentos oficiais já comprovam sobejamente o horror do Estado de Exceção no qual se transformou o Brasil a partir de 1964, dentre os quais se destaca o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.

Ao instituir a Anistia Política no Brasil a Lei 6.683/79 procurou iniciar a abertura política e ainda a reparação do processo transicional. Tal lei foi regulamentada pelo Decreto nº 84.143 de 31 de outubro de 1979. Este decreto merece uma análise mais detida, para esclarecer vários aspectos jurídicos que hoje estão sendo confundidos trazendo inúmeros prejuízos tanto para os anistiados políticos quanto para o próprio processo transicional brasileiro, o qual ainda se arrasta, mais de trinta anos após a nova Constituição Federal que o inaugurou.

O artigo 1º do Decreto reitera o período compreendido pela Lei 6.683, de 1961 a 1979 para os crimes políticos. Observe-se que o §2º do art. 1º deixa cristalinamente claro que a Anistia de 1979 não foi, em hipótese alguma, uma anistia ampla, geral e irrestrita:

§ 2º - Excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

Apenas este parágrafo já seria suficiente para demonstrar que o objetivo tanto da Lei 6683/79 quanto do Decreto era anistiar (alguns e não todos) que haviam sido **condenados** por crimes políticos. Em outras palavras, não se poderia conceder anistia prévia a alguém que fosse **futuramente condenado** por crime político, como os casos dos agentes públicos posteriormente acusados da prática de tortura, seqüestro, assassinato e outros crimes políticos. Mas este tema foge ao assunto a ser aqui desenvolvido, que é o da reparação financeira.

Para processar os pedidos de retorno ao serviço, no caso de servidores públicos, o decreto estabeleceu que os pedidos deveriam ser dirigidos:

IV - pelo servidor de Estado, Distrito Federal, Território ou Município, ao respectivo Governador ou Prefeito;

Posteriormente, veio a Constituição Federal de 1988 com seu artigo 8º. Neste artigo não apenas houve a concessão da anistia aos perseguidos políticos, como também está delineada a característica de reparação pelos atos de perseguição política impetrados pelo Estado.

Art. 8º. É concedida anistia aos que [...], 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.

§ 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.

A lei citada no §3º do artigo 8º do ADCT e que o regulamenta é a Lei nº 10559 de 13 de novembro de 2002, que em seu artigo 1º declara que um dos direitos atinentes ao Anistiado Político é a reparação econômica de caráter indenizatório:

Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos: II - **reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada**, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade, nas condições estabelecidas no caput e nos §§ 1o e 5o do art. 8o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Portanto, são duas as formas de indenização, não cumulativas entre si, que o legislador elegeu para a reparação:

- Uma prestação a ser paga mensalmente ao anistiado que comprovar vínculos profissionais à época, cuja parcela considerará como se o beneficiário na ativa estivesse (com as respectivas promoções);
- A outra prestação a ser paga em parcela única que deverá abranger trinta salários mínimos por ano (ou fração) de punição, limitado ao limite de cem mil reais, para os anistiados que não conseguirem comprovar vínculo laboral.

Ambas as indenizações serão pagas pelo Tesouro Nacional conforme parecer favorável da Comissão da Anistia e portaria do Ministro competente (até 2018 era o Ministério da Justiça, a partir de 2019 o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos).

Mesmo com a Lei Federal, alguns entes federativos também promulgaram leis que garantem reparações àqueles que foram perseguidos políticos. Entretanto, diferentemente da Lei 10.559, que preconiza a reparação integral, na esteira do processo constitucional da transição brasileira, as leis estaduais tiveram o caráter eminentemente de reparação econômica, ou seja, apenas se preocuparam com as indenizações daqueles que haviam sido vítimas da má conduta de seus agentes. Alguns exemplos podem ser dados:

No estado de São Paulo tem-se a Lei nº. 10726 de janeiro de 2001 que dispõe:

Artigo 1º - Fica o Estado de São Paulo autorizado a efetuar o pagamento de indenização, a título reparatório, às pessoas detidas sob a acusação de terem participado de atividades políticas no período de 31 de março de 1964 a 15 de agosto de 1979, que **tenham ficado sob a responsabilidade ou guarda dos órgãos públicos do Estado de São Paulo** ou em quaisquer de suas dependências.

§ 1º - **Terão direito à indenização os que comprovadamente sofreram torturas** que causaram comprometimento físico ou psicológico, desde que não tenham obtido, pelo mesmo motivo, ressarcimento por dano moral ou material.

O Estado do Paraná, na Lei nº. 16164 de 06 de julho de 2009, ainda que não se refira à indenização, fala de reintegração do servidor ou empregado público estadual demitido em razão de perseguição política:

Art. 1º. Fica **concedida a anistia aos servidores públicos e empregados da Administração Pública Estadual, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista sob o controle do Estado**, que, no período compreendido entre 1º de janeiro de 1983 a 31 de dezembro de 1990, tenham sido despedidos, dispensados, demitidos ou exonerados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista, nos seguintes termos:

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.

O Estado do Rio Grande do Sul, criou a Lei Estadual nº 11.042, de 18 de novembro de 1997, que no seu art. 1º diz que:

Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul indenizará, nos termos desta Lei, as pessoas que, **presas ou detidas, legal ou ilegalmente, por motivos políticos** entre os dias 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, que tenham sofrido sevícias ou maus tratos, que acarretaram danos físicos ou psicológicos, quando se encontravam sob guarda e responsabilidade ou sob poder de coação de órgãos ou agentes públicos estaduais.

O Estado de Santa Catarina, da mesma forma, através da Lei Ordinária nº 10.719, de 13 de janeiro de 1998, criou a Comissão Especial, onde também reconhecia a responsabilidade do Estado pela má conduta de seus agentes, diz o art. 1º;

Fica o Estado de Santa Catarina, nos termos desta Lei, autorizado a efetuar o pagamento de indenização às pessoas detidas sob a acusação de terem participado de atividades políticas, entre os dias 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, **que hajam ficado sob a responsabilidade ou guarda dos órgãos públicos deste Estado**, ou em quaisquer de suas dependências.

Por fim o estado do Rio de Janeiro, através da Lei nº 3.744 de 21 de Dezembro de 2001, artigo 1º estabelece que:

Fica o Estado do Rio de Janeiro, nos termos desta Lei, autorizado a efetuar pagamento de reparação por torturas físicas ou psicológicas sofridas por pessoas detidas sob acusação de terem participado de atividades políticas, entre os dias (01 de abril de 1964 e 15 de agosto de 1979), que hajam ficado sob a responsabilidade e/ou guarda dos órgãos públicos do Estado do Rio de Janeiro, em quaisquer de suas dependências.

§ 1º - Terão direito à reparação econômica simbólica as pessoas que, sob acusação de terem participado de atividades políticas, comprovadamente, através de testemunhas, documentos ou assemelhados, sofreram tortura física ou psicológica, e que requeiram no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da instalação da Comissão Especial de que trata o artigo seguinte.

Em todos eles, havia a necessidade dos perseguidos comprovarem que ficaram sob a responsabilidade do Estado e/ou guarda dos órgãos públicos em quaisquer de suas dependências, essa prova poderia ser feita através de testemunhas, documentos ou assemelhados, como notícias de jornais e revistas.

O prazo para requerer a indenização era, normalmente de 180 dias a partir da instalação da Comissão. O Presidente da Comissão, geralmente designado pelo Governador, tinha voto de qualidade. As indenizações concedidas variavam de Estado para Estado.

Desta forma, no Estado do Rio Grande do Sul, a indenização paga não poderia ser superior a R\$30.000,00, nem inferior a R\$5.000,00; no Estado de Santa Catarina, não poderia ser superior a R\$30.000,00, nem inferior a R\$5.000,00, e o pagamento deveria ser feito somente ao próprio recorrente (art. 7º); No Estado de São Paulo, a indenização a ser paga não poderia ser superior a R\$39.000,00, nem inferior a R\$3.900,00, E no Rio de Janeiro, muito embora a legislação no seu §1º do artigo 1º mencione que terão direito à reparação econômica “simbólica”, ela determina que as indenizações não serão superiores a R\$50.000,00, nem inferiores a R\$5.000,00.

Para se determinar o valor do pagamento de cada indenização, a obrigatoriedade era a prova cabal das perseguições, torturas e mortes. O Estado de Santa Catarina em seu artigo 5º, descreve que, para a fixação do valor levavam-se em conta os impactos pessoais, familiares, profissionais, físicos e psicológicos de cada caso analisado, e o resultado lesivo era considerado na seguinte ordem decrescente de gravidade: I – invalidez permanente; II - transtorno psicológico; III – invalidez parcial; e IV – outras lesões físicas.

Note-se que todas as leis se referem a situações estaduais. O Estado de São Paulo refere-se aos órgãos públicos da competência paulista e a lei paranaense dispõe sobre empregados e servidores de entidades estatais ou sob tutela estatal. Logo, constituem reparações pelas ações de responsabilidade do Estado Federado.

Por esse histórico percebe-se que tanto a União como também Estados Federados implementaram políticas públicas de reparação econômica em favor daqueles que sofreram perseguição política na vigência do regime autoritário. Em face disso, surge o questionamento: É possível haver compensação nas reparações recebidas de entes diversos? Por exemplo: uma vez recebida indenização do Estado de São Paulo, tal valor deve ser descontado de uma indenização recebida da União?

A considerar que existe autonomia entre os entes que compõem a República Federativa do Brasil, de modo que apenas em raríssimas e fundamentadas decisões é possível a intervenção federal em âmbito estadual, não há obstáculo para que cada Estado reconheça a própria dívida com àqueles que foram perseguidos por razões políticas e estabeleça as regras de reparação que achar justa. A Lei nº10559 ao tratar da acumulação veda apenas as que foram previstas na própria lei, ou seja, a prestação única e a prestação mensal, permanente e continuada pagas pela União.

Portanto, não se pode usar as indenizações estaduais e se valer da ação de outro ente federado a fim de diminuir o *quantum* de uma reparação devida pela União. Cada um deve responder pelos próprios erros.

Aceitar tal prática é reduzir o sofrimento humano à critérios contábeis, orçamentários, financeiros e esquecer que a dignidade humana é imensurável.

Mas ainda que se queira oferecer um aspecto financeiro ao assunto, segundo o Portal da transparência, desde 2015 junho de 2019, o Brasil pagou mais de quatro bilhões de reais em indenizações a anistiados políticos (tanto em prestações únicas e quanto as continuadas), além disso, tal gasto corresponde a 0,04% do gasto público entre 2015 e 2017 e a 0,03% do gasto público em 2018 e até o mês de junho de 2019.

Ao analisar em contraste com as despesas totais, as reparações não chegam a 0,05% dos gastos públicos, logo, não representam os maiores compromissos de gastos do estado brasileiro.

Ainda que o valor global dispensado nos últimos anos de mais de quatro bilhões seja vultoso, este não deve ser interpretado considerando isoladamente apenas a cifra do gasto, este valor deve ser concebido como expressão do sofrimento que o estado brasileiro causou e por isso não deve ser relativizado ou objeto de frias análises e transações contábeis, financeiras e orçamentárias.

Ademais, enquanto as leis estaduais se referem exclusivamente à reparação econômica de natureza indenizatória, a Lei 10.559 se inscreve num patamar mais elevado, de implementação da política constitucional de transição, na qual a reparação é muito mais que a indenização, pois prevê contagem de tempo de serviço, possibilidade de conclusão do curso em instituição pública, além de outras formas de reparação já concedidas, como retificação de registros públicos de nascimento e óbito ou prestação de assistência psicológica (atendimento nas Clínicas do Testemunho).

Ademais, diferentemente das concessões indenizatórias das Comissões Estaduais, no Regime da Lei 10.559/2002, os pagamentos são realizados com fundamento nos diversos prejuízos causados. Neste caso o que se observa é **a perseguição política sofrida pelo requerente, independentemente de militância, prisão, tortura ou lesão física. Nas Comissões Estaduais, concedem-se as indenizações em razão das agressões praticadas pelos Agentes Públicos, ou em suas dependências.**

Trata-se de verbas indenizatórias com fundamentos e finalidades diferentes. A Lei nº 10.559/2002 visa a reparação integral, enquanto as leis estaduais visavam proteger assumir a responsabilidade civil das lesões causadas por seus agentes.

Da mesma forma, não confundem as indenizações Estaduais com a Lei n 9.140/95 de Mortos e desaparecidos, onde seus cônjuges, ascendentes e descendentes são contemplados com indenizações, também a partir da compreensão da responsabilidade civil do Estado Federal, e não como reparação integral que só veio com a Lei 10.559/02.

Por todo o exposto, não se pode confundir qualquer responsabilização assumida no âmbito estadual com a reparação integral preconizada pela Constituição e implementada pela Lei 10.559/02. Não cabe qualquer desconto por verba eventualmente já recebida por alguma Comissão Estadual alegando-se que já houve reparação, pois a reparação constitucional só pode ser conferida nos termos da Lei 10.559/02, com seus critérios e balizas. A própria Lei 10.559/02 estabelece no artigo 16 que ao examinar o pedido o Conselho da Comissão de Anistia não pode levar em conta outras normas jurídicas que tenham conferido outros direitos e veda apenas pagamentos em duplicidade:

Art. 16. Os direitos expressos nesta Lei não excluem os conferidos por outras normas legais ou constitucionais, vedada a acumulação de quaisquer pagamentos ou benefícios ou indenização com o mesmo fundamento, facultando-se a opção mais favorável.

Note-se que a Lei explicita que deve ser facultada a opção mais favorável. Ora, isso só é possível se a Lei estiver se referindo à possibilidade de prestação única e prestação mensal, permanente e continuada. O Requerente não pode receber ambas. Deverá optar pela mais favorável. O fundamento de ambas é o mesmo: a reparação integral constitucional regulamentada pela Lei 10.559/02. Se o fundamento para receber qualquer direito for outro (por exemplo, uma lei estadual que previu a possibilidade de indenização que já foi avaliada e concedida) cabe a primeira parte do artigo 16, ou seja, da não exclusão, ou da compatibilidade dos direitos: há os direitos da indenização estadual que **não excluem os direitos da Lei 10.559/02.**

O que este dispositivo impede é a percepção sob o mesmo fundamento fático (a perseguição sofrida pelo Estado de Exceção) de prestação única cumulada com prestação mensal, permanente e continuada.

Afirmar que deve haver qualquer forma de desconto agride o preceito constitucional do artigo 8º do ADCT, apequena o processo transicional de reparação num mero cálculo atuarial e não auxilia o Brasil a construir seu Estado Democrático de Direito.