

PARECER JURÍDICO

Entidades representativas de anistiados políticos solicitam parecer quanto à constitucionalidade das mudanças pretendidas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 (PEC da Reforma da Previdência). A proposta traz quatro alterações no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que dizem respeito aos anistiados políticos. A seguir, serão analisadas cada uma dessas quatro modificações.

- 1ª Modificação: Artigo 8º, § 6º, do ADCT. Redação da PEC: “O anistiado na forma prevista neste artigo e os seus dependentes contribuirão para a seguridade social por meio da aplicação de alíquota sobre o valor da reparação mensal de natureza econômica a que fizerem jus, na forma estabelecida para a contribuição de aposentado e pensionista do regime próprio de previdência social da União”.

Parecer: Os valores devidos aos anistiados políticos consistem em uma modalidade de reparação constitucional, ou seja, sua natureza jurídica é indenizatória e não previdenciária. Em outras palavras, aqueles que foram prejudicados por atos de motivação política recebem uma compensação pelos danos sofridos durante a ditadura, enquanto vigorava um estado de exceção.

Essa recomposição não guarda qualquer relação com a previdência social. Como a natureza jurídica indenizatória da anistia política não se confunde com a natureza previdenciária do regime próprio dos servidores da União, a emenda constitucional não poderá submeter uma verba indenizatória a uma subtração previdenciária. Caso a referida alteração venha a ser aprovada, caberão ações judiciais para garantir que os valores de prestação mensal de anistia, por sua natureza indenizatória, continuem isentos de contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS).

Vale acrescentar que o artigo 7º da Instrução Normativa Consolidada da Receita Federal do Brasil (IN RFB nº 1500/2014 com última atualização pela IN RFB

nº 1869/2019) esclarece que indenizações não se sujeitam à incidência tributária. Essa norma estabelece a isenção de qualquer valor de indenização destinada a reparar danos patrimoniais. No caso das vítimas da ditadura, a reparação constitucional consiste justamente em uma modalidade indenizatória voltada a reparar os danos causados pelo Estado durante a ditadura militar. Para afastar qualquer dúvida, essa norma também esclarece que as indenizações de qualquer natureza devidas aos anistiados políticos, bem como as reparações aos desaparecidos políticos, possuem isenção tributária.

No campo da jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça já estabeleceu a impossibilidade de desconto de contribuição previdência sobre valores indenizatórios devidos aos anistiados políticos. Nesse sentido, vale observar o seguinte acórdão, relatado pelo saudoso Ministro Teori Zavascki:

“PENSÃO MILITAR. ANISTIA POLÍTICA. IR. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ISENÇÃO. RESTITUIÇÃO. DECADÊNCIA. MS.

Descabe o desconto de imposto de renda e previdência sobre pagamentos de aposentadoria de anistiados políticos (Dec. n. 4.897/2003 e arts. 1º e 19 da Lei n. 10.599/2002)”. (Superior Tribunal de Justiça, MS 9.543-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Informativo de Jurisprudência nº 0219, agosto de 2004. As sublinhas foram acrescentadas).

Na mesma linha, os demais julgados demonstram a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto:

“TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. ANISTIA POLÍTICA. IMPOSTO DE RENDA E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ISENÇÃO. LEI 10.559/2002.

[...]

2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, não incidem imposto de renda e contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e pensão de anistiados políticos, nos termos da Lei 10.559/2002, mesmo antes de sua vigência. Precedentes: EDcl no MS 16.201/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 07/11/2011; AgRg no AREsp 119.651/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 23/04/2012.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. 3. Agravo regimental não provido” (Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1099027 / RS. Relator Ministro Sérgio Kukina. DJe 03/12/2013).

“[...] ISENÇÃO DO DESCONTO DO IMPOSTO DE RENDA E DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, COM FUNDAMENTO NA LEI Nº 10.559/2002, EM VIRTUDE DA NATUREZA INDENIZATÓRIA DOS VALORES PAGOS AOS ANISTIADOS. DIREITO CUJO RECONHECIMENTO, MESMO NA AUSÊNCIA DE SOLICITAÇÃO DO ANISTIADO, NÃO CONFIGURA JULGAMENTO EXTRA PETITA. PRECEDENTE. CASO, EM QUE HOUVE EXPRESSO PEDIDO DO ANISTIADO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 9º DA LEI Nº 10.559/2002. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. [...]

2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em razão da natureza indenizatória dos valores pagos em decorrência da concessão de anistia, sobre eles não incidem a contribuição previdenciária e o imposto de renda, conforme, aliás, expressamente previsto na Lei nº 10.559/2002. Por isso, o deferimento da isenção, mesmo na ausência de requerimento do interessado, não configura julgamento extra petita. Precedente.

3. Caso, ademais, em que o pedido de isenção foi expressamente formulado pelo exequente, o que revela a improcedência da alegação de julgamento extra petita.

4. Conforme entendimento da Primeira Seção, competente para o julgamento das matérias tributárias, ‘não há inconstitucionalidade na Lei 10.559/2002, que, reconhecendo a natureza indenizatória dos proventos auferidos pelos anistiados, afastou a incidência do Imposto de Renda e da Contribuição Previdenciária” (MS nº 11.022/DF, relator o Ministro Herman Benjamin, DJe 1º/2/2010).

5. Agravo regimental improvido”.

(Superior Tribunal de Justiça. AgRg nos EmbExeMS 11921 / DF. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. DJe 05/09/2012).

- 2ª Modificação: Artigo 8º, § 7º, do ADCT. Redação da PEC: “A contribuição social de que trata o § 6º não elimina a cobrança das demais contribuições sociais exigidas dos segurados obrigatórios da previdência social”.

Parecer: As contribuições dos segurados são devidas para os respectivos regimes de previdência social, seja ele o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS-União), o Regime Geral de Previdência Social (RGPS-INSS), algum regime de previdência privada ou complementar. Contudo, revela-se inconstitucional a tentativa de tratar uma verba reparatória/indenizatória de anistia política como uma verba contributiva/previdenciária.

Por essa razão, as contribuições sociais previdenciárias devem ser exigidas de parcelas que dizem respeito à relação entre trabalho (atividade) e aposentadoria (inatividade). Diversa é a situação que diz respeito à relação entre os prejuízos causados pelo Estado na ditadura (danos) e o dever constitucional de reparação às vítimas (indenização).

Justamente em razão dessa diferenciação, o Poder Judiciário possui entendimento uniforme no sentido de que os valores pagos em razão de anistia política não podem ser objeto de contribuição a caixas de assistência ou fundos previdenciários. O julgado abaixo exemplifica o entendimento dos tribunais superiores sobre o assunto:

“ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. DANOS MORAIS E MATERIAIS DECORRENTES DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. FUSEX. NÃO INCIDÊNCIA.

A teor do disposto no art. 9º da Lei 10.599/2002, os valores pagos por anistia não poderão ser objeto de contribuição a caixas de assistência, tal como ocorre com o FUSEX. MS 10.519/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2005, DJ 13/2/2006, p. 647. Agravo regimental improvido”. (Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1571175 / RS. Relator Ministro Humberto Martins. DJe 22/03/2016).

- 3ª Modificação: Artigo 8º, § 8º, do ADCT. Redação da PEC: “É vedada a percepção mensal simultânea da reparação mensal com proventos de aposentadoria, hipótese em que o anistiado poderá, nos termos previstos em lei, optar pelo benefício previdenciário ou pela reparação mensal de natureza econômica mais vantajoso, respeitados os casos de direito adquirido até o início da vigência dessa vedação”.

Parecer: A redação proposta afasta os casos de direito adquirido, ou seja, quem já possui a condição de anistiado político. Dessa forma, aqueles anistiados que recebem prestação mensal até edição da PEC não seriam afetados pela alteração da emenda constitucional. Para os novos anistiados políticos, a PEC estabelece que o beneficiário deverá escolher entre um dos dois benefícios: a reparação indenizatória (prestação mensal) ou o benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão).

Novamente, o texto apresenta uma compreensão equivocada quanto à natureza jurídica da reparação de anistia política ao confundi-la com uma verba previdenciária. Os anistiados recebem prestação mensal de anistia política porque sofreram prejuízos durante a ditadura brasileira. Já os aposentados recebem proventos de aposentadoria porque, enquanto trabalhavam, contribuíram para algum regime previdenciário (RPPS ou RGPS, por exemplo).

Apresenta-se manifestamente inconstitucional retirar uma verba indenizatória de um cidadão porque ele já recebe aposentadoria. Da mesma forma, revela-se inconstitucional retirar uma verba previdenciária de um cidadão porque ele já recebeu uma indenização. São conceitos diferentes e que não podem ser objeto de compensação entre si. Caso aprovada essa alteração, caberão ações para que o Poder Judiciário garanta o direito constitucional e legal que os cidadãos possuem de cumular indenização com aposentadoria, pois são institutos diferentes com fundamentos distintos.

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu que aposentadoria e anistia possuem diferentes origens e fundamentos. Por essa razão, não há nenhuma ilegalidade em cumular aposentadoria de natureza previdenciária com uma reparação mensal de natureza indenizatória. Vale observar o seguinte acórdão da Corte Constitucional Brasileira:

“PENSÕES. ACUMULAÇÃO. ORIGENS DIVERSAS. ANISTIA. A pensão decorrente de anistia, presente ato institucional, ganha contornos indenizatórios, podendo ser recebida com outra fruto de vínculo jurídico mantido pelo falecido com o Estado. [...] Ante o quadro, defiro o pedido para cassar o ato administrativo impugnado e determinar a manutenção das pensões percebidas pela impetrante. Fica prejudicado o exame do agravo regimental interposto pela União” (Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Mandado de Segurança nº 28.700. DJe 22/02/2013. Trecho extraído do voto da Ementa e do dispositivo do voto do Ministro Relator. Sublinhas acrescidas).

- 4ª Modificação: Artigo 8º, § 9º, do ADCT. Redação da PEC: “A concessão e o reajuste da prestação mensal devida aos anistiados não poderão ultrapassar o

limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, garantida a irredutibilidade dos benefícios já concedidos”.

Parecer: Nesse parágrafo, o texto também afastou os casos de benefícios já concedidos. Assim, aqueles que recebem prestação mensal, permanente e continuada, até a data de edição da PEC, não seriam afetados pela alteração proposta. Para os novos anistiados políticos, ou seja, aqueles que ainda não tiveram essa condição declarada até a promulgação da emenda constitucional, o valor máximo da prestação mensal corresponderia ao teto do INSS e os reajustes anuais seguiriam os mesmos índices do RGPS.

Contudo, a reparação constitucional de natureza indenizatória busca a recomposição dos prejuízos causados pelo Estado durante o regime de exceção. Essa é a razão pela qual os anistiados recebem um valor de prestação mensal como se na ativa estivessem. A limitação ao teto do Regime Geral de Previdência Social não seria capaz de indenizar as vítimas da ditadura de forma adequada. Esses beneficiários poderiam mover demandas judiciais para que a reparação constitucional de anistia fosse corretamente aplicada pelo Poder Judiciário.

Aliás, o Poder Judiciário já estabeleceu que a anistia política deve ser interpretada de forma a conferir a maior amplitude ao instituto. Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal destaca esse aspecto especial da reparação integral às vítimas da ditadura:

“De início, surge relevante para a solução da controvérsia a causa de pedir, porquanto uma das pensões refere-se a aposentadoria que tem como pano de fundo verdadeira indenização, presentes o Ato Institucional nº 5 e o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Todo e qualquer raciocínio deve ser desenvolvido de modo a conferir à anistia maior amplitude. Isso decorre da natureza jurídica do instituto, no que visa minimizar atos nefastos do passado, implicando a reparação, se não a cabível, ao menos a possível. Há de desprezar-se interpretação literal, gramatical, que, embora seduzindo, acaba por esvaziar o benefício e impede a reparação devida pelas arbitrariedades cometidas” (Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Mandado de Segurança nº 28.700. DJe 22/02/2013. Trecho extraído do voto do Ministro Relator. Sublinhas acrescidas).

Ao julgar o direito à reparação em sede de repercussão geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal lembrou o tratamento diferenciado das reparações devidas aos anistiados políticos. Nessa linha, a Corte Constitucional registrou que o passado autoritário deixou marcas individuais e coletivas, as quais exigem a devida reparação. As reparações constitucionais, portanto, devem ser tratada sob um prisma especial, a fim de restaurar a dignidade da pessoa humana justamente para aqueles que tiveram essa condição violada. Vale observar os votos dos Ministros Dias Toffoli e Edson Fachin, que, com maestria, analisaram essa matéria em grau de repercussão geral:

“A indenização devida ao anistiado político integra grupo específico que merece tratamento diferenciado por disposição constitucional (ADCT, art. 8º). Porém, no caso de anistia, não se condena o Poder Público ao pagamento de determinado valor em decorrência de decisão judicial, como ocorre com precatórios. A punição ocorre em virtude de determinação administrativa, de forma que o pagamento deve ser imediato.

[...]

A despeito de a própria doutrina reconhecer a dificuldade de delimitação do âmbito de proteção da dignidade e dos direitos fundamentais, não há dúvida de que a opção do legislador, ao normatizar e garantir os direitos a esses anistiados, foi a de propiciar àqueles que tiveram sua dignidade destruída pelo regime antidemocrático outrora instalado em nosso país um restabelecimento mínimo dessa dignidade. É missão desta Suprema Corte, portanto, como já observado por Ingo Wolfgang Sarlet, transformar a dignidade da pessoa humana ‘em realidade vivida e, quem sabe, cada vez menos violada’ (Notas sobre a dignidade da pessoa humana na jurisprudência do STF. In: SARMENTO, Daniel & SARLET, Ingo Wolfgang (Coordenadores). Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 73)” (Supremo Tribunal Federal. Voto do Relator Ministro Dias Toffoli. RE nº 553.710. DJe 23/08/2018. Tema 394 da Repercussão Geral do Plenário do STF. Sublinhas acrescidas).

“Para além disso, na dimensão de sua relevância, não se pode descurar estar-se diante de questão de muito maior envergadura, a não se circunscrever apenas a uma dimensão meramente econômica, mas igualmente política e jurídica. Toca-se, aqui, o núcleo de nossa vigente Constituição republicana, amalgamada em uma narrativa constitucional que não se harmoniza com o esquecimento do passado, sem o qual, como bem se sabe, não se consegue, na condição comunitária, viver plenamente o presente e projetar o futuro. Nossa comunidade política, reunida em Assembleia Nacional Constituinte, não se coadunou com qualquer tentativa de obnubilar na memória coletiva os atos de

exceção anteriores à Constituição. Atos que, lembre-se, não apenas romperam com a regularidade democrática, mas fraturaram o livre desenvolvimento de um sem número de histórias de vida. É à luz dessa compreensão - de um passado que deixou cicatrizes individuais e comunitárias e, portanto, merece a um só tempo, memória e reparação - que se insere o art. 8º, ADCT” (Supremo Tribunal Federal. Voto do Vogal Ministro Edson Fachin. RE nº 553.710. DJe 23/08/2018. Tema 394 da Repercussão Geral do Plenário do STF. Sublinhas acrescidas).

Conclusão: Em geral, as quatro modificações contidas na PEC partem de uma premissa equivocada, que consiste em confundir verba constitucional indenizatória com outras questões de natureza previdenciária. Na verdade, indenização não se confunde com previdência. A jurisprudência demonstra que o Poder Judiciário garantiu tratamento especial à reparação constitucional devida às vítimas da ditadura. Por isso, caberão medidas judiciais para afastar cada uma das quatro modificações propostas, conforme descrito acima.

Brasília, 17 de maio de 2019.

Grupo de Pesquisa Justiça de Transição - Universidade de Brasília (UnB)