

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

PARECER Nº 1, DE 17 DE JANEIRO DE 2007

Direito Previdenciário. Anistiado político. Lei nº 10.559/2002. Reparação econômica de caráter indenizatório. Contagem de tempo do período de afastamento para efeitos previdenciários. Direitos acumuláveis.

REFERÊNCIA: Comando nº 25031021. INTERESSADO: COMISSÃO DE ANISTIA POLÍTICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.

ASSUNTO: Anistiado político. Reparação econômica concedida pela Comissão de Anistia e possibilidade de contagem de tempo de anistiado político no âmbito do RGPS.

Cuida o presente estudo de questão previdenciária referente à anistia política, cujo objeto constitui na verificação da possibilidade do anistiado político, que teve reconhecido seu direito, pelo Ministério da Justiça, à reparação econômica de caráter indenizatório de que trata a **Lei nº 10.559 de 2002** e também efetuar a contagem de tempo, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, do período em que esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por razões exclusivamente políticas.

2. Nota-se dos autos que a questão em comento foi formulada pelo Presidente da Comissão de Anistia Política do Ministério da Justiça e submetida à análise desta Consultoria Jurídica pelo Chefe de Gabinete do Ministro da Previdência Social.

3. É o relatório.

4. Com relação à questão da anistia política, a **Constituição Federal de 1988** que constitui a expressão maior da consolidação do processo democrático e das liberdades políticas no Brasil, estabeleceu nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que:

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 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.

.....

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como os 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 n. S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e n. S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser a 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 efeitos de aposentadoria no serviço público e na 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** por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º

5. A **Lei nº 10.559, 13 de novembro de 2002**, que originalmente regulamenta o **art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** acima transcrito, assegurou os seguintes direitos ao anistiado político:

Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:

I - declaração da condição de anistiado político;

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**

III - contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por motivo exclusivamente político, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias;

IV - conclusão do curso, em escola pública, ou, na falta, com prioridade para bolsa de estudo, a partir do período letivo interrompido, para o punido na condição de estudante, em escola pública, ou registro do respectivo diploma para os que concluíram curso em instituições de ensino no exterior, mesmo que este não tenha correspondente no Brasil, exigindo-se para isso o diploma ou certificado de conclusão do curso em instituição de reconhecido prestígio internacional; e

V - 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.

6. A referida anistia, na visão do Supremo Tribunal Federal, tem índole político-institucional e, quanto a sua natureza, além de tratar-se de uma previsão importante do ponto de vista da compensação financeira das vítimas de atos de exceção, constitui-se também na aceitação excepcional

de uma responsabilidade civil extraordinária do Estado, quanto aos atos políticos do passado (ADI nº 2.639, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 04.08.2006).

7. Pois bem, a partir da simples leitura dos incisos do **art. 1º da Lei nº 10.559, de 2002** percebe-se que os direitos ali estabelecidos constituem direitos acumuláveis, considerando sua diversidade de fundamentos, formando um conjunto amplo de modalidades de reparação.

8. Nesses termos, observa-se que o direito à declaração formal da condição de anistiado político (inciso I) justifica-se no aspecto moral e cívico, em contrapartida à perseguição de natureza exclusivamente política, com a finalidade de reparar danos impingidos à intimidade, honra, imagem e vida privada dos anistiados.

9. A reparação econômica (inciso II) compreende uma forma de recomposição patrimonial dos danos materiais e perdas suportados pelo anistiado, conforme expressamente consignado no texto legal a partir do emprego da expressão “caráter indenizatório”.

10. Os demais direitos reconhecidos pela lei referem-se às bases do desenvolvimento humano no âmbito das relações sociais, consubstanciados na formação profissional, trabalho e previdência social do anistiado, pela ordem: direito à conclusão dos cursos interrompidos, ou registro do diploma para os que concluíram curso em instituição no exterior (inciso IV); direito à reintegração de servidores públicos civis e 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 (inciso V); contagem do tempo de anistia, para todos os efeitos previdenciários, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias

(inciso III).

11. Além do que, do ponto de vista gramatical, observa-se também que o texto do **art.1º da Lei nº 10.559, de 2002** pegou a conjunção aditiva “e”, in fine, do inciso IV, portanto, o que se extrai do exame da legislação com razoável margem de segurança é que o reconhecimento de um dos direitos previstos não impede o reconhecimento dos demais.

12. Assim sendo, percebe-se que o objetivo da lei supracitada é restabelecer ao anistiado político todos os direitos - pelo menos os possíveis de reparação - que lhe foram usurpados pelo Estado autoritário, em decorrência de atos de exceção, por motivação exclusivamente política.

13. Por outro lado, embora constitua uma norma concessiva de direitos, a **Lei nº 10.559 de 2002** estabeleceu algumas regras com o objetivo de evitar a concessão de dois ou mais benefícios legais com suporte na mesma causa, facultando-se a opção mais favorável.

Com esse intuito, o art. 16 da referida lei prescreve:

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.

14. A primeira parte do dispositivo assegura ao anistiado político a fruição de outros direitos que lhe forem conferidos por outras normas legais ou constitucionais.

15. Nesses termos, o reconhecimento da condição de anistiado político constitui o fundamento elementar para o acesso aos direitos expressos na **Lei nº 10.559, de 2002**, uma forma de pré-requisito que justifica, no aspecto ontológico, todo o regime do anistiado político, permitindo a fruição dos direitos que decorram desta qualidade.

16. Em seguida, numa aparente contradição com este primeiro comando, a segunda parte do **art.16 da Lei 10.559, de 2002** expressamente a acumulação de quaisquer pagamentos, benefícios ou indenização que decorram do mesmo fundamento, assegurando-se a opção mais favorável, em respeito ao direito adquirido dos anistiados que já vinham recebendo outro pagamento, benefício ou indenização decorrentes do mesmo fundamento.

17. Como se vê, a problemática central da questão jurídica em estudo consiste em definir se, uma vez deferida a reparação econômica, de caráter indenizatório, conforme previsto no inciso II do **art. 1º da Lei nº 10.559, de 2002** contagem de tempo para todos os efeitos previdenciários, na conformidade do inciso III do art. 1º incidiria, ou não, no campo da vedação contida na segunda parte do art. 16 da mesma Lei.

18. Num primeiro momento, convém anotar que o trabalhador que foi atingido pelos atos de exceção ou equivalentes de que trata o **art. 8º do ADCT Constituição Federal** e se refere a **Lei nº 10.559, de 2002** motivo exclusivamente político, ficou privado de receber o salário ou de auferir os seus ganhos habituais, bem como de manter o correspondente vínculo de filiação obrigatória com a previdência social.

19. A reparação econômica, de caráter indenizatório, de que trata a **Lei nº 10.559, de 2002** fundamento, como o próprio adjetivo “econômico” revela, indenizar o anistiado político pelo que deixou de receber a título de salário ou ganhos habituais, por se encontrar impedido de trabalhar.

20. Já a possibilidade de computar o tempo que o trabalhador esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, para fins previdenciários, possui outro fundamento, qual seja, o direito/dever do segurado manter a filiação obrigatória ao regime de previdência social e de ter preservado seus direitos previdenciários, que consiste em relação jurídica distinta.

21. Observadas tais premissas, verifica-se que a prestação econômica de caráter indenizatório, assim como a contagem do tempo de anistia política para todos os efeitos previdenciários decorrem do reconhecimento da condição de anistiado, entretanto, esta condição ou fundamento geral não deve ser interpretado como fundamento imediato ou substrato fático das sobreditas relações jurídicas autônomas.

22. Outrossim, importante destacar que a vedação é de acumulação de pagamentos ou benefícios ou indenização, ou seja, de uma prestação pecuniária independente. Assim, o direito à contagem de tempo no âmbito do Regime Geral de Previdência Social não constitui, por si só, uma prestação pecuniária independente, razão pela qual não se insere no alcance dos substantivos utilizados na norma.

23. De outra banda, tem-se ainda a norma inserta no **art.19 da Lei nº 10.559 de 2002** com a seguinte redação:

Art. 19. O pagamento de aposentadoria ou pensão excepcional relativa aos já anistiados políticos, que vem sendo efetuado pelo INSS e demais entidades públicas, bem como por empresas, mediante convênio com o referido instituto, será mantido, sem solução de continuidade, até a sua substituição

pelo regime de prestação mensal, permanente e continuada, instituído por esta Lei, obedecido o que determina o art. 11.

24. Portanto, quanto às aposentadorias e pensões excepcionais de anistiados políticos que já vinham sendo pagas pelo INSS, previu-se sua substituição pela reparação econômica, de caráter indenizatório, de que trata a **Lei nº 10.559, de 2002**

25. Com efeito, a previsão de substituição de um benefício por outro traz consigo, implicitamente, a proibição de acumulação da aposentadoria ou pensão excepcional de anistiado político com a prestação econômica indenizatória prevista na **Lei nº 10.559, de 2002**

26. Neste passo, faz-se necessário fazer uma breve análise do benefício excepcional de anistiado político pago pelo Regime Geral de Previdência Social antes da regulamentação legal do **art.8º do ADCT da Constituição Federal de 1988**

27. A **Lei nº 8.218, de 24 de julho de 1991**, dispõe sobre o plano de benefícios da previdência social, previa, na sua redação original, que:

Art. 150. Os segurados da Previdência Social, anistiados pela **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979** ou pela **Emenda Constitucional nº 26, de novembro de 1985** pelo **art.8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal** terão direito à aposentadoria em regime excepcional, observado o disposto no Regulamento.

Parágrafo único. O segurado anistiado já aposentado por invalidez, por tempo de serviço ou por idade, bem como seus dependentes em gozo de pensão por morte, podem requerer a revisão do seu benefício para transformação em aposentadoria excepcional ou pensão por morte de anistiado, se mais vantajosa.

28. Abre-se aqui um parêntese para transcrever alguns dispositivos da **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979** que concede anistia e dá outras providências:

Art. 10. Os servidores civis e militares reaproveitados, nos termos do art. 2º, será contado o tempo de afastamento do serviço ativo, respeitado o disposto no art. 11.

29. Em complemento ao parágrafo anterior, importante transcrever também o disposto na **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**

Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no "caput" deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

.....

30. Pois bem, com relação à aposentadoria excepcional de anistiado prevista no **art.150 da Lei nº 8.213 de 1991** e dois primeiros regulamentos da previdência social - **Decreto nº 387,1991** e **Decreto nº 671,1992** estabeleciam as mesmas regras para a referido benefício, prevendo as seguintes vantagens ao anistiado político:

- a) dispensava a implementação dos requisitos da legislação previdenciária, tais como tempo de serviço mínimo e carência;
- b) o valor da aposentadoria tinha por base o último salário percebido pelo segurado no emprego ocupado à época da destituição, atualizado até 05 de outubro de 1988, e não decorria do salário-debenefício;
- c) o benefício não estava limitado ao teto máximo do RGPS;
- d) o reajuste observava paridade com o salário da ativa;
- e) o período de afastamento era computado para todos os efeitos;
- f) a pensão seria concedida com base aposentadoria excepcional a que o segurado anistiado teria direito;

31. Já o superveniente regulamento da previdência social, **Decreto nº 2.172,1997** manteve as mesmas vantagens previstas nos regulamentos anteriores acima elencadas, promovendo apenas pequenas modificações acerca dos seguintes pontos:

- a) o valor da aposentadoria teria por base o salário do cargo, emprego ou posto garantido ao segurado e, somente nos casos de inexistência da empresa e com plano de carreira desconhecido é que teria por base o último salário percebido pelo segurado, atualizado até o mês anterior ao do início do benefício;
- b) o reajuste seria realizado com base nos mesmos índices aplicáveis aos benefícios de prestação continuada da previdência social;
- c) o benefício ficaria limitado ao teto máximo da remuneração do serviço público, nos termos do inciso XI do **art. 37 da CF/88**

32. Esse histórico legislativo é útil e serve para demonstrar que a aposentadoria excepcional de anistiado possuía várias vantagens em comparação com a aposentadoria do RGPS. Dentre as vantagens, as que caracterizavam o benefício como excepcional eram as seguintes:

- 1) a dispensa de tempo mínimo de serviço e de carência;
- 2) o valor da aposentadoria ser equivalente ao do cargo ou emprego como se estivesse na ativa ou de sua última remuneração, devidamente atualizada;
- 3) não estar limitado ao teto do RGPS.

33. Por sua vez, o regulamento da previdência social atual, **Decreto nº 3.048,1999** nada dispôs sobre o benefício excepcional de anistiado, o qual se limitou a autorizar a contagem como tempo de contribuição o período de afastamento do segurado anistiado, nos seguintes termos:

Art. 60. Até que lei específica discipline a matéria, são contados como tempo de contribuição, entre outros:

.....
VII - o período de afastamento da atividade do segurado anistiado que, em virtude de motivação exclusivamente política, foi atingido por atos de exceção, institucional ou complementar, ou abrangido pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, ou que, em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, tenha sido demitido ou compelido ao afastamento de atividade remunerada no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988;

34. Com este novo regramento, deixou de existir a figura da aposentadoria excepcional de anistiado e previu-se que, até que lei específica viesse disciplinar a situação do anistiado político, lhe seria assegurado a contagem do período de afastamento para fins de concessão de benefício previdenciário.

35. No período compreendido entre a expedição do Decreto nº 3.048, 06 de maio de 1999, e a edição da Medida Provisória nº 2.151, de 31 de maio de 2001 - reeditada até a Medida Provisória nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001 -, a aposentadoria concedida ao trabalhador anistiado político não constituía um benefício de natureza excepcional, mas sim um benefício previdenciário convencional decorrente de sua vinculação ao RGPS. Deste modo, a reparação econômica prevista no regime jurídico do anistiado político será percebida cumulativamente com o benefício de natureza exclusivamente previdenciário concedido ao anistiado político.

36. Por fim, destaca-se o fato de que as legislações que vieram regulamentar o art. 8º do ADCT da CF/88, quais sejam, Medida Provisória nº 2.151-3, de 24 de agosto de 2001, seguida da Medida Provisória nº 65, de 28 de agosto de 2002, que foi convertida na Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, sempre previram a reparação econômica e a contagem, para todos os fins, do tempo de afastamento como direitos cumulativos do anistiado político e, como tais, vêm sendo reconhecidos pela Comissão de Anistia Política do Ministério da Justiça.

37. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício das atribuições que lhe confere o inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, adota os seguintes entendimentos:

a) a reparação econômica, de caráter indenizatório, de que trata a Lei nº 10.559, de 2002, e a contagem de tempo, para fins previdenciário, do período em que o segurado anistiado esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por razões exclusivamente políticas, constituem direitos cumulativos do anistiado político;

b) o trabalhador anistiado político, que teve reconhecido seu direito, pelo Ministério da Justiça, à reparação econômica, de caráter indenizatório, de que trata a Lei nº 10.559, de 2002, também é assegurada a contagem de tempo, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, do período de afastamento de suas atividades profissionais, em virtude dos atos de exceção de natureza política;

c) é vedada a percepção cumulativa do benefício excepcional de anistiado político existente anteriormente à edição do Decreto nº 3.048, de 1999, com a reparação econômica indenizatória prevista na Lei nº 10.559, de 2002.

À consideração do Sr. Ministro, para fins do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Brasília, 15 de janeiro de 2007.

IDERVÂNIO DA SILVA COSTA

Consultor Jurídico

Tendo em vista o impedimento legal do titular desta Pasta, aprovo o PARECER/MPS/CJ nº 01/2007 e determino sua publicação, para fins do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Brasília, 18 de janeiro de 2007.

CARLOS EDUARDO GABAS

Ministro

Interino

D.O.U., 19/01/2007 - Seção 1