

Funcionários Públicos

A anistia e seus efeitos administrativos

Funcionários, com fundamento em anistia que lhes foi concedida, solicitaram pagamento de vencimentos correspondentes ao tempo de afastamento dos cargos e funções que exerciam e de que haviam sido demitidos.

O Ministério interessado, submetendo o assunto à consideração do Presidente da República, a fim de ser dada solução de caráter geral, esclareceu entender o seu Consultor Jurídico

“que a concessão de anistia ampla”, a todos quantos tenham cometido crimes até a “presente data” (Constituição de 1934, art. 19, das Disposições Transitórias), aboliu as restrições constantes dos decretos ns. 19.395 e 19.526, concluindo que “os beneficiados por essa anistia passaram, em consequência, a ter direito a diferença de “vencimentos relativos ao tempo em que estiveram presos, em processo, cumprindo sentença ou por qualquer outro motivo ausentes do serviço ou de suas funções”.

Disse, ainda, o mesmo Ministério :

“O Departamento Administrativo do Serviço Público, no parecer de fls. 399 a 410, aprovado por Vossa Excelência, entende, porém, que “a reintegração do funcionário no cargo de que, por força de tais crimes, tenha sido afastado, não é consequência necessária de anistia”.

Apreciando o processo, desenvolveu o D.A.S.P. a respeito longo estudo, minucioso e fundamentado, iniciando por focalizar os dispositivos do decreto n. 19.395, de 8 de novembro de 1930.

Efetivamente, em seu artigo 1.º, estabeleceu.

“É concedida anistia a todos os civis e militares que, direta ou indiretamente, se envolveram nos movimentos revolucionários, ocorridos no país.

§ 1.º — São incluídos nesta anistia “todos os crimes políticos e militares, ou conexos com esses.

§ 2.º — Ficam em perpétuo silêncio, como se nunca tivessem existido, os processos e sentenças relativos a esses mesmos fatos e aos delitos políticos de imprensa.

§ 3.º — Os beneficiados pela anistia não terão direito a diferença de vencimentos relativa ao tempo em que estiveram presos, em processo, cumprindo sentença ou por qualquer motivo ausente do serviço ou de suas funções, sendo-lhes, porém, contado esse tempo para os demais efeitos legais”.

Como bem observou o D.A.S.P., a simples leitura deste diploma legal demonstra que, precisa e minuciosamente, tudo em seu contexto foi medido e pesado, estabelecido e previsto. Nesta forma: a) foi concedida anistia a quantos, civis e militares, se envolveram nos movimentos revolucionários ocorridos no país (art. 1.º); b) a concessão abrangeu os crimes políticos e militares, ou conexos com esses (§ 1.º do art. 1.º); c) pôs-se perpétuo silêncio a processos e sentenças relativos a esses fatos e aos delitos políticos de imprensa (§ 2.º do art. 1.º).

Concomitantemente, no intuito de prevenir dúvidas por ventura ocorrentes, estabeleceu, desde logo, o aludido decreto que os beneficiados por aquela medida não teriam direito a vencimentos correspondentes ao tempo de afastamento do car-

go ou função que exerciam (§ 3.º do art. 1.º), fosse esse tempo relativo :

- b) ao em que estiveram "presos";
- b) ao em que estiveram "em processo";
- c) ao em que estiveram "cumprindo sentença", ou
- d) "por qualquer motivo ausente do serviço, restrição claramente corroborada pela determinação literal de que, apesar disso, teriam

"contado esse tempo para os demais "efeitos legais" (§ 3.º do art. 1.º).

Realmente, atente-se bem na expressão "qualquer motivo", exarada em seguida àquelas outras especificações, e, sem maior dificuldade, concluir-se-á que, salvo dispositivo posterior explícito, nada legitimaria, nem mesmo explicaria, tais pagamentos.

Foi muito claro o propósito da lei que, por isso mesmo, não admite objeções, nem sofismas.

Assentou, indubitavelmente, no afastamento do exercício por parte do funcionário. Viu, unicamente, o fato material da ausência do serviço, sem levar em consideração a causa que a tivesse determinado.

Como, ainda, esclareceu o D.A.S.P., o adjetivo "qualquer", modificativo ideativamente indefinido, infirma liminarmente, a seu turno, qualquer tentativa de burla ao preceito, prescreve argumentos e ao silêncio reduz o espírito mais habil, mais arguto, mais solerte.

Convem, aqui, por igual, fixar que o disposto no parágrafo 3.º do artigo 1.º do mencionado decreto n. 19.395, nenhuma restrição, propriamente dita, fez aos efeitos inerentes ao instituto da anistia, que são :

- a) suprimir a pena, e
- b) por perpétuo silêncio ao processo, como o declara a Consolidação das Leis Penais, em seu artigo 75 :

"A anistia extingue todos os efeitos da pena e põe perpétuo silêncio ao processo".

Negando aos inistiadados vencimentos correspondentes ao tempo de ausência do serviço ou de suas funções, deixou o legislador de outorgar-lhes, apenas, uma concessão que, embora não decorresse, nem decorra necessariamente daquela medida

de clemência, poderia ser, como de fato vem sendo, pleiteada.

O propósito da norma foi, portanto, confirmar, neste particular e mais uma vez, o princípio jurídico, tradicional entre nós, que a anistia somente abole a pena já imposta e impede a instauração ou continuação de processo criminal por via dos fatos de que trata e a que se refere.

Bem conhecido é este seu alcance prático e legal. Tanto assim é, que João Barbalho, o mais autorizado comentador da Constituição de 1891, apreciando o disposto no n. 27 do artigo 34 daquele Estatuto Político, já dizia, referindo-se à anistia :

"Seus efeitos, suprimindo a ação penal, são impedir que se intente ou se continue processo criminal contra os envolvidos no fato que a motivou, e aboliu para sempre as condenações acaso já proferidas em repressão desse fato." (Const. Federal Bras.. Coment., 2.ª edição, pág. 179).

Assim, situando os pontos essenciais desse enunciado, tem-se, conseqüentemente, que a anistia : a) suprime a ação penal ; b) impede o curso de processo criminal relativo aos fatos mandados esquecer, e c) abole, uma vez por todas, as condenações prolatadas contra os responsáveis por esses mesmos atos.

Mais de três décadas após, na verdade, não era diverso o modo de entender de Carlos Maximiliano que, também com proficiência e autoridade, referindo-se a preceito igual da Reforma Constitucional de 1926, acentuou :

"A anistia jamais corresponderá ao esquecimento absoluto de uma infração, pelo motivo de dar origem à ficção legal de ficarem os fatos incriminados como si não tivessem sido praticados. O decreto manda olvidá-los apenas sob o aspecto penal (Coments. à Const. Bras. 3.ª ed., págs. 474). (É nosso o grifo).

Realmente, extinguindo as incapacidades resultantes da sentença condenatória ou de sua execução, a anistia não tem, entretanto, efeito civil retroativo.

A proibição de pagamento, aos anistiados, de vencimentos relativos ao tempo de afastamento ou de ausência do serviço não resulta, propriamente,

daquela determinação legal. Decorre, como é natural, desse mesmo afastamento, dessa mesma ausência, fato irremediável, porque é consequente do não exercício dos respectivos cargos ou funções, através do período então decorrido.

De fato, si a anistia, como a lei o declara, tem por finalidade única abolir a repressão em qualquer das suas fases ou por qualquer dos meios instituídos, não há por que se lhe atribuir efeito estranho à sua essência e alheio à sua substância, inajustável ao sentido, alcance e fins que objetiva.

É preciso convir, ainda, em que o reconhecimento do direito aos vencimentos correspondentes a esse tempo importa necessariamente, em reintegração, modalidade de reingresso no serviço público, em face de decisão judicial ou administrativa declaratória da ilegalidade do ato que afastou o funcionário do cargo ou função que exercia.

Ora, a anistia, por maior que seja a sua amplitude, nem mesmo indiretamente afeta a legalidade das medidas ou providências tomadas pelos poderes públicos de então contra os que se envolveram nos acontecimentos a que alude.

Não as considera ilegítimas. Não as anula. Suprimi-lhes, unicamente, os efeitos penais, reconhecendo-lhes, ipso facto, legalidade, lógica e justiça no tempo e no espaço em que foram postas em prática.

Nesta conformidade, verificou o D.A.S.P. que o aludido decreto n. 12.395, de 1930, consubstancia um ato jurídico perfeito e acabado que, por isso mesmo, quando muito, admite interpretação das suas normas. Esse modo de ver encontra apoio em dispositivo posterior, constante do artigo 1.º do decreto 19.526, de 24 de dezembro do dito ano, elucidativo de uma das normas daquele diploma legal, verbis :

“Na aplicação do § 3.º do artigo 1.º do decreto n. 19.395, de 8 de novembro do corrente ano, entende-se que a res-

trição aí firmada só se relaciona com o período anterior a 1.º de janeiro de 1930”.

A Constituição de 14 de julho de 1934, posteriormente, num sentido apenas confirmativo de estado preexistente, estatuiu, em seu artigo 19 das Disposições Transitórias :

“É concedida anistia ampla a todos quantos tenham cometido crimes políticos até a presente data”,

amplitude que, é bem de ver, somente pode ser entendida dentro dos limites da extensão reconhecidos e inerentes à própria anistia, que não produz efeitos civis, mas os eliminatorios da repressão dos envolvidos nos fatos a que se refere.

O adjetivo “ampla”, que ali se emprega, não altera o conceito jurídico do substantivo anistia por ele modificado.

Ampla, em contraposição a restrita, é a anistia, quando se lhe não subtrai qualquer dos elementos orgânicos. Não há dizê-la restrita simplesmente porque se lhe recusem efeitos não atribuídos, de modo expresso, na lei que a concede, ou em lei posterior.

Aliás, nesta forma já resolveu o Presidente da República, aprovando a exposição de motivos n. 1.906 de 19 de julho de 1940, do D.A.S.P., no processo n. 1.226, também daquele ano. Ainda, com fundamento no despacho em apreço, o D.A.S.P. emitiu o parecer n. 30, de 1941, no processo n. 137, do mesmo ano, considerando sem apoio legal a pretensão dos respectivos interessados.

Com tais fundamentos, em exposição de motivos aprovada pelo Presidente da República, o D.A.S.P. manifestou-se pelo indeferimento dos pedidos, ora examinados, concernentes aos efeitos administrativos da anistia.

(Exposição de motivos n. 1892 — D.O. de 16-8-41, págs. 16.207/8).

PROCURE SER PERFEITO NO TRABALHO QUE REALIZAR.
O TRABALHO APRESENTAVEL RECOMENDA SEU AUTOR.
