

ANISTIA

CONTAGEM DO TEMPO DE AFASTAMENTO PARA FIM DE APOSENTADORIA.

*Mauro Roberto Gomes de Mattos
Advogado no Rio de Janeiro. Vice Presidente do Instituto
Ibero Americano de Direito Público – IADP, Membro da
Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e
Seguridade Social, Membro do IFA – Internacional Fiscal
Association. Conselheiro efetivo da Sociedade Latino-
Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social.*

INTRODUÇÃO

Os servidores públicos demitidos por orientação do Governo Collor foram reintegrados aos órgãos aos quais estavam lotados anteriormente, segundo expressa determinação da Lei 8.878/94, denominada Lei de Anistia.

A referida lei veda efeitos financeiros passados (Art. 6º), não dispendo de forma objetiva sobre a contagem do tempo de afastamento para fins de aposentadoria, licença prêmio, férias, etc.

Esta lacuna não tem o condão de impedir que haja o cômputo deste precoce afastamento para todos os fins.

DO CARÁTER AMPLO DA ANISTIA.

A anistia beneficia todas as vítimas cujo delito foi haver sucumbido no confronto ideológico, ou no caso dos demitidos no Governo Collor, foi os que não tiveram a oportunidade de terem “padrinhos”, sendo “pinçados” do contexto geral para usufruírem a perda da função pública.

Para casos como o presente, onde existe o reconhecimento da anistia, a melhor doutrina na vertente democrática, propõe interpretação generosa dos textos onde se contém o instituto.

O saudoso Carlos Maximiliano, também comunga desta hóstia, advertindo:

“Decretos de anistia, os de insulto, o perdão do ofendido e outros benefícios, embora envolvam concessões ou favores e, portanto, se enquadrem na figura jurídica de privilégios, não suportam exegese estrita, sobretudo se não se interpretam de modo a que venham causar prejuízo. Assim se entende, por incumbir ao homereuta atribuir à regra positiva o sentido que dá maior eficácia à mesma,

relativamente ao motivo que a ditou, e ao fim colimado, bem como aos princípios seus e da legislação em geral.” (g.n)¹

E Pontes de Miranda recomenda:²

“Na execução administrativa e na interpretação e aplicação judiciária da anistia, os intérpretes devem, dar aos textos a interpretação mais ampla que seja possível. (g.n)”

Na esteira dos doutrinadores imortais, Pinto Ferreira, ao discorrer sobre o tema, não discrepa os entendimentos narrados anteriormente:

“O conceito de anistia é muito amplo, porém pode ser restringido ao ser concedida a anistia. Não havendo restrições, a interpretação pode ser a mais ampla possível.” (g.n)

(In “Enciclopédia Saraiva de Direito”, Vol.6, pág. 437)

Têm-se portanto, que o instituto da anistia é a forma mais ampla de perdão, fazendo desaparecer as dores causadas pelo passado, devendo, dessa forma ter a interpretação generosa para o anistiado, sem restrições.

E o notável Heleno Fragoso, afirma:³

“Das formas de indulgência soberana, a anistia é a que apresenta mais amplos efeitos”

Estes ensinamentos encontraram ressonância na jurisprudência dominante, sendo afirmado pelo Ministro Washington Bolívar, ainda no TFR, no seu magnífico voto âncora:⁴

“A anistia é medida de interesse público, editada por generosa inspiração política e jurídica, para assegurar a paz social, apagando fatos, considerados delituosos, em determinado momento histórico condicionado. Assim, quer na esfera administrativa, as leis de anistia devem ter a interpretação mais ampla que possível, para que as suas normas assumam adequação, eficácia e grandeza.(g.n.)”

¹ In “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 8ª ed., p. 250

² In “Comentários à Constituição”.

³ In “Lições de Direito Penal”, Forense, 1985, p. 419

⁴ citado no voto de eminente Ministro Humberto Góes de Barros no MS nº. 1.550-0, DF, DJ de 16.11.92

nº. 1.550-0: Este posicionamento foi seguido pelo ilustre Min. Humberto Goes de Barros no MS

“.....

1. Na execução da anistia política os textos legais devem ser interpretados de modo amplo.....(g.n)”⁵

O vocábulo “anistia” — como sua raiz grega — exprime esquecimento.

Como esta instituição tenda a preservar a paz social, tem que ser ampla, geral e generosa em seu conteúdo, não podendo ser restringida pelo intérprete, que também tem que incorporar o espírito da concessão e ser o mais generoso possível, como afirmou Rawson em 1875.⁶

“La paz no puede asegurarse sino por una amnistia amplia, complete y sin limitaciones. Esa es la natureza da la amnistias en general...”

Por fim, como a Administração Pública concedeu a anistia, não pode agora restringí-la e não computar o tempo do afastamento para fins de contagem para a aposentadoria e todos os afeitos que não importem em encargos financeiros, pois o Estado, reconheceu-se causador de danos injustos, editando fórmula hábil que outorga plena reparação para as vítimas do seu ato de força.

DA INTERPRETAÇÃO DA LEI 8.878/94.

“Anistia é um ato político, pelo qual se faz esquecer o delito contra a ordem, o atentado contra as leis e as instituições nacionais.”⁷

O objetivo da Lei 8.878/94 não é esquecer o ato ilegal do autor das demissões, exonerações, dispensas etc para favorecer o servidor público, pois o intuito é aniquilar o mal praticado, que sangrou a Constituição Federal, o legislador pretendeu recompor a normalidade, reintegrando o vínculo jurídico existente antes da precoce demissão do servidor público, garantindo o status quo ante.

A pergunta que se faz é se a anistia concedida tem a figura de reintegração ou nova admissão ?

⁵ STJ, MS 1.550-0-DF (92.0005026-3), DJ de 16.11.92, 1ª Seção.

⁶ apud “Lós Jueces de Facto-Amnistia Política”, Dardo Pérez Guilhou, 1983, Buenos Aires, DePalma, p. 50.

⁷ Ruy Barbosa, “Comentários à Constituição Federal”, Vol. II, p. 402

Para se obter resposta segura sobre o tema, é de ser analisar o texto legal sub-oculis para se ter precisão cirúrgica.

O *caput* do Art. 2º da Lei 8.878/94, diz:

“Art. 2º — O retorno do serviço dar-se-á, exclusivamente, no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou, quando for o caso, naquele resultante da respectiva transformação e restringe-se aos que formularem requerimento fundamentado e acompanhado da documentação pertinente no prazo improrrogável de sessenta dias, contado da instalação da comissão a que se refere o Art. 5º, assegurando-se prioridade de análise aos que já tenham encaminhado documentação à comissão especial constituída pelo Decreto de 23 de junho de 1993 (g.n).”

Como o Diploma Legal em tela determina o retorno à função desempenhada anteriormente, “salta aos olhos” que se trata de reintegração e não de nova admissão, sendo certo que o tempo de serviço anterior também será adicionado para o cômputo dos anuênios.

E para que não paire nenhuma dúvida sobre a figura jurídica da reintegração dos servidores afastados de forma irregular pelo Governo Collor, a lei em comento determinou o retorno no cargo ou emprego anteriormente ocupado pelo beneficiário, o que significa dizer que é o verdadeiro restabelecimento do status quo ante da situação do anistiado.

Superada qualquer dúvida, a figura jurídica foi a reintegração, sendo certo que o Art. 6º da Lei 8.878/94, em obediência a natureza jurídica do instituto, afirma que “a lei só gerará efeitos financeiros a partir do efetivo retorno à atividade, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo”.

Já o Art. 28 da Lei 8.112/90, concede ao reintegrado o “ressarcimento de todas as vantagens”.

Entretanto, a disposição contida no Art. 6º da citada lei de anistia não constitui em barreira para os servidores públicos terem garantido a contagem do afastamento para fins de aposentadoria, em razão do comando anistiantes garantir aquisição de direitos para o futuro. Na verdade, estamos falando de um direito que é decorrência necessária da própria anistia, o qual exige a consideração do tempo de serviço anterior, como forma de se conferir sentido prático à anistia.

No presente caso não se reivindica nenhuma vantagem pessoal, mas uma vantagem decorrente do próprio cargo, até porque, em conformidade com o Art. 2º da Lei 8.878/94, o anistiado reintegrado somente pode retornar ao serviço público pelo fato do seu cargo ter sido restabelecido. A partir do momento que houve restauração do cargo extinto, não há como argumentar-se que operou-se nova situação, com a criação de novo cargo, pois se assim se considere, ao anistiado teria que voltar ao órgão de origem como servidor no início da carreira, ganhando menos estipêndios do que qualquer recém-ingresso no órgão, fazendo da anistia em questão uma norma constitucional, pois o Inc. II do Art. 37 da CF exige a realização de concurso público para a admissão no serviço público.

Por isso, como o cargo foi restabelecido, a administração pública considerou a evolução funcional que o anistiado teria, caso não fosse dispensado.

O anistiado não se ausentou do seu cargo por vontade própria, sendo compelido pela Administração Pública a fazê-lo, por força de injustas e inconstitucionais demissões, que ao serem apagadas de vez.

Abra-se parênteses para registrar que a Lei de Anistia, por ser de exceção se sobrepõe as demais comandos legais, como já consignados no Parecer n. 59, de 19 de janeiro de 1981, do eminente Consultor da República, Dr. Clovis Ramallete, que ficou assim ementado:

“- Anistia é lei que atua sobre leis e suspende a atuação deles sem revogá-los, sejam penais, tributários, previdenciários~ ou administrativos.

- A Lei de Anistia, que é de exceção, tendo imperativamente constituído situação jurídica de aposentado e certas pessoas anistiadas, não se exige destes que tenham satisfeito os requisitos da lei comum, para aquisição do direito ao benefício previdenciário, estão aposentados.”

Em abono a esta posição, o jurista francês Gaston Jése, descreve a atuação de uma lei de anistia em face da legislação vigente, com que ela depara:⁸

“L’acte d’anistie crée un regime juridique general et impersonnel exceptionnel... a côté du regime juridique general et impersonnel de droit commun”.

Portanto, como a lei de anistia se sobrepõe as demais e não existe norma expressa que vede a contagem do tempo de afastamento do servidor anistiado para fins previdenciários, em virtude da respectiva reintegração, é direito líquido e certo deste ter o restabelecimento completo do seu status quo ante, com a fruição da amplitude do seu direito de reparação total pelo dano causado por ato ilegal da Administração Pública.

Em caso similar ao presente, no auge da repressão militar, o saudoso Ministro Evandro Lins não se intimidou pela força dominante, e determinou a plena reparação do funcionário público reintegrado, inclusive no que concerne ao tempo de serviço correspondente ao período em que esteve afastado do serviço pela vontade alheia a sua:

“Funcionário Público — Reintegração. Direito a Reparação do Dano Causado pelo ato ilegal da Administração deve ser contado, em favor do servidor, o tempo de serviço correspondente ao período em que esteve afastado do serviço.

Recurso ordinário conhecido e provido em parte.”⁹

⁸ Id. “Lês Príncipe Generoux du Droit Administratif”, Vol. 1, p. 245

⁹ STF, 2ª T, RE 60152-SP, DJ de 30.06.67

Interpretar-se que o tempo do afastamento não pode ser contado para fins de aposentadoria é o mesmo que restringir a anistia, pois toda a situação jurídica em debate foi constituída para reparar dano causado ilegalmente pelo Governo.

Como visto no tópico anterior, a interpretação da anistia tem que ser ampla, sem restrições, como inclusive se perfilia também Cláudio Pacheco:¹⁰

“Os autores são concordes em admitir para ato de anistia, a interpretação extensiva. E isto por ser um favor, a que se aplica a regra antiga: favores ampliandi. Essa interpretação será mesmo a mais ampla possível.”

Assim, concedida a anistia não há que se interpretá-la restritivamente, coibindo direitos que foram violados por ato ilegal, devendo o intérprete ser o mais generoso possível e aplicar a velha regra de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (Art. 5º, II da CF). *Lex non cogit ad impossibilia* (“A lei não obriga a fazer o impossível).

Esta regra de obrigatoriedade da fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, é centenária em nosso direito, sendo posta na Constituição de 1891 (Art. 72, §1º), fincando o marco do denominado Estado de Direito (*Rechrstaat*), que se contrapõe ao Estado de Força, Estado Policial ou Ditatorial (*Polizeistaat*).

Como a Lei 8.878/94 não veda a contagem do tempo de afastamento do anistiado, é lícito a sua averbação para o fim de aposentadoria (tempo de serviço).

Pensar em contrário seria o mesmo que macular o Art. 3º da CF, que determina que a Administração Pública se pautar pelo princípio de legalidade, que para o ente de direito público significa que só pode pautar seus atos em conformidade com a lei, ou seja, para vedar o cômputo do tempo de afastamento do anistiado para fins de contagem de aposentadoria, tem que haver norma expressa neste sentido, pois senão estará se cometendo ato eivado pela nulidade.

Portanto, é necessário que haja a devida reflexão, para que o anistiado não tenha seus direitos restritos por interpretações injustificadas do poder dominante.

MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS

¹⁰ “Tratado das Constituições Brasileiras”, tomo II, p. 238: