



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

PARECER Nº 002/2013/GBA/CGU/AGU

Processo 08003.003387/2011-07

Ementa: Anistia. Primeira parte do § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição, referida pelo inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Interpretação constitucional. Exegese gramatical e teleológica, corroborada por investigação histórica. Exceção relacionada aos então Ministérios militares que não se estende às entidades de administração indireta a eles vinculadas. Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Natureza jurídica. Análise dos demais requisitos para o reconhecimento da anistia pela Comissão da Anistia, a serem aferidos em cada caso concreto. Liame causal. Inexistência do pagamento de verbas rescisórias. Precedentes do STF.

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União,

Trata-se de sucessivos pedidos de revisão da Nota DECOR/CGU/AGU nº 279/2009-PGO, do Parecer nº 003/2011/DECOR/CGU/AGU e do Parecer nº 098/2011/DECOR/CGU/AGU, especificamente no que concerne à possibilidade jurídica de concessão de anistia política aos ex-empregados do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ, supostamente demitidos em razão de movimento grevista ocorrido em 1985.

2. A Nota DECOR/CGU/AGU nº 279/2009-PGO respondeu questionamentos formulados por meio do Ofício 85/09 da “Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar a aplicação das Leis de Anistia” – CEANISTI, entre os quais se incluía a questão acima referida.

3. Tal Comissão Especial sustentou o caráter político dessas demissões e questionou o entendimento proferido à época pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, segundo o qual a situação fática subsumir-se-ia à exceção do § 5º do art. 8º do ADCT da Constituição, referida pelo inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, exceção essa – no seu entender – impeditiva da concessão da anistia para o caso sob análise, *verbis*:

Constituição

“Art. 8º. (...)”

§ 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, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.”

(destaquei a exceção em análise)

Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002

Art. 2º São declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram:

(...)

IX - demitidos, sendo servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações públicas, empresas públicas ou empresas mistas ou sob controle estatal, exceto nos Comandos militares no que se refere ao disposto no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;”

4. Assim delimitada a controvérsia, solicitou manifestação conclusiva da AGU “quanto à correta interpretação da exceção contida no inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559/2002, e sua inaplicabilidade aos ex-empregados do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro”.

5. Ouviu-se preliminarmente a Comissão de Anistia, que, sobre o ponto ora analisado, reafirmou seu entendimento impeditivo de concessão do perdão, aduzindo tratar-se o Arsenal de Marinha de “órgão da Administração Pública Direta” (Ofício 786/2009/CA-Gabinete do Presidente, fls. 50 do processo 00400.005411/2009-25).

6. Após profunda digressão histórica e principiológica sobre a anistia política e minucioso relato dos posicionamentos pretéritos desta Advocacia-Geral da União, a Nota DECOR/CGU/AGU nº 279/2009-PGO:

(i) sustentou que o inciso IX do art. 2º da Lei 10.559, de 2002, evidenciava a “clara intenção legislativa de que fossem excluídos da concessão do benefício da anistia política os servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo e das entidades paraestatais (fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal) que se encontravam vinculadas aos Ministérios da Marinha, Exército ou Aeronáutica.” (não há grifos no original) (fls. 176);

(ii) baseando-se nessa compreensão de que o Arsenal de Marinha revestia-se da condição de empresa pública vinculada a Ministério militar, considerou ser operante ao caso concreto a exceção impeditiva do § 5º do art. 8º do ADCT (“*exceto nos Ministérios Militares*”).

7. Referida Nota foi ao final aprovada pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 211, de 14 de fevereiro de 2010.

8. Já no bojo do processo 00400.008140/2010-01, a CEANISTI solicitou reexame desse entendimento, alegando, em suma, ter existido perseguição política no caso, e que o Arsenal da Marinha qualificava-se como empresa pública, sendo portanto inaplicável a exceção restritiva do § 5º do art. 8º do ADCT. **Noticiou, por fim, a concessão de anistia a ex-empregados de outras empresas igualmente vinculadas a Ministérios Militares**, em situação semelhante à ora analisada (fls. 38 a 44).

9. A esse respeito a Comissão de Anistia, provocada por esta CGU, prestou esclarecimentos (Ofício nº 578/2010/CA-Gabinete do Presidente, de 2 de dezembro de 2010, fls. 153 e ss.), **noticiando a mudança de seu entendimento** após recurso apreciado em 29 de maio de 2010, e cuja minuta de voto padrão transcreveu a fls. 167 e ss.

10. O Parecer nº 118/2010/DECOR/CGU/AGU, lavrado em 10 de dezembro de 2010 (fls. 411 e ss.), repetiu os exatos termos da Nota DECOR/CGU/AGU nº 279/2009-PGO (fls. 445 e ss.), e acrescentou decisões judiciais do TRF da 2ª Região, segundo as quais o reconhecimento da condição de anistiado, no caso em discussão, dependeria da comprovação da motivação política.

11. A Nota 279/2009 havia concluído, *tout court*, pela maior amplitude da exceção, assumindo-a como verdadeira sem maiores discussões (item 56, parte final), e o Parecer nº 118/2010 limitou-se a repeti-la.

12. Paralelamente, chegou a esta Consultoria-Geral, por meio do processo 00400.008466/2010-21, a Nota nº 156/CONJUR/MD, de 27 de maio de 2010, oriunda da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa.

13. A Conjur havia tendo tomado ciência da intenção da Comissão de Anistia de alterar seu entendimento, e, contrariando os termos da minuta de decisão de que teve conhecimento, foi contundente na defesa da tese contida na Nota nº 279/2009, solicitando à CGU providências no sentido de resguardar seu entendimento.

14. No âmbito desta CGU, exarou-se então o Parecer nº 003/2011/DECOR/CGU/AGU (fls. 210 e ss.), tendo-se novamente reiterado os mesmos termos e conclusões das manifestações anteriores (Nota 279/2009 e Parecer 118/2010), e determinado a revisão de portarias de concessão de anistia eventualmente baseadas no novo entendimento da Comissão de Anistia.

15. Sucedeu-se novo pedido de reexame (processo nº 08003.003387/2011-07), formulado por meio de Aviso do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, e instruído com o Parecer nº 272/2011/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto àquele Ministério (fls. 146 e ss.).

16. Tal parecer situou adequadamente a controvérsia quando afirmou ser necessário “*definir se quando o constituinte editou o ADCT pretendia excluir apenas o Ministério Militar em sentido estrito (...) ou (...) se referia ao seu sentido lato, devendo ser compreendida a Administração indireta.*” (fls. 158).

17. Acompanhando o entendimento mais recente da Comissão de Anistia, o Parecer da CONJUR-MJ opinou que “*a intenção do constituinte foi a de utilizar o termo ‘Ministério Militar’ em sentido estrito*”, fundamentando tal conclusão no fato de ser vedada aos militares a participação em movimentos paredistas.

18. Em outras palavras, entendeu a Conjur junto ao Ministério da Justiça que a exceção do § 5º do art. 8º do ADCT (“*exceto nos Ministérios Militares*”) existiria em razão de decorrência lógica: se historicamente as manifestações coletivas de caráter reivindicatório são proibidas aos que se submetem ao Estatuto dos Militares, naturalmente esses (e apenas esses) deveriam ser excepcionados na regra de concessão de anistia. Assim a restrição não abarcaria os empregados de empresas públicas, como se entendia com relação ao AMRJ, expressamente dispensados de sua incorporação nas Forças Armadas.

19. Em resposta a essa nova solicitação de reexame, produziu-se, no âmbito desta CGU, o Parecer nº 98/2011/DECOR/CGU/AGU (fls. 215), argumentado, em suma:

(i) que o comando do § 5º do art. 8º não diz respeito a militares; apenas a civis. Que portanto não haveria razão lógica para o dispositivo constitucional excluir uma parte (os “militares”) que sequer estaria contida no todo (os “servidores públicos civis e empregados”);

(ii) que “*a expressão ‘exceto nos Ministérios Militares’ procede à enumeração de todas as entidades da Administração Pública direta e indireta, do que se extrai que a exceção diz respeito aos ‘servidores públicos civis’ e ‘empregados’ de todas as referidas entidades.*” (fls. 226) (não há grifos no original). Finalmente, **que a redação utilizada pelo constituinte denotava tal escolha**, impondo a aplicação da restrição também às entidades da Administração indireta vinculadas a Ministérios militares.

20. Foram mantidas, assim, as mesmas conclusões das manifestações antecedentes. O Parecer 98/2011 – que pela primeira vez aprofundava-se na questão do alcance da exceção – foi aprovado e remetido ao Ministério da Justiça em 16/01/2012, para ciência do indeferimento do pedido de reexame.

21. Provocados pela Associação dos Anistiados do Arsenal de Marinha, novos pedidos de reconsideração – desta feita voltados contra a conclusão do Parecer 98/2011 – foram submetidos ao Advogado-Geral da União pelo Gabinete Pessoal da Presidência da República (Ofício nº 430/2012-GP/GAB/PR, de 9 de fevereiro de 2012, fls. 235, e Ofício nº 871/2012-GP/GAB/PR, de 21 de março de 2012, fls. 258), pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (Ofício nº 0084/12-SAJ, de 16 de fevereiro de 2012, fls. 242), e pelo Ministério da Justiça (Ofício nº 236-MJ, de 23 de março de 2012).



22. Em resposta a essas novas provocações, foi exarada a fls. 253 e ss. a Nota nº 025/2012/DECOR/CGU/AGU (ainda sem aprovação do Consultor-Geral da União) constatando que o requerente não teria trazido aos autos “qualquer argumento que não tenha sido analisado por esta Advocacia-Geral da União”, concluindo pela manutenção das orientações antecedentes.

23. Ademais, diante da informação de que, em situações semelhantes a anistia havia sido concedida, a referida Nota salientou, ainda, que o entendimento então reiterado deveria ser “aplicado a todos os casos da espécie”, consignando-o desta forma:

“9. Quanto à informação trazida pela AARMA de que teriam sido deferidos pela Comissão de Anistia/MJ requerimentos semelhantes àqueles a que se refere, formulados por 4 (quatro) ex-empregados do AMRJ, nos processos de nº 2005.01.51879, nº 2005.01.05947, nº 2005.01.52173 e nº 2002.01.11738, bem como por ex-empregados da EMBRAER, entendo necessário seja instada a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ a fim de que oriente as autoridades assessoradas no sentido de que o entendimento reafirmado por essa Advocacia-Geral da União no Parecer nº 98/2011/DECOR/CGU/AGU, de que a norma de exceção do § 5º do art. 8º do ADCT dirige-se, inclusive, a servidores públicos civis e empregados integrantes dos quadros de entidades paraestatais vinculadas, devendo ser aplicado a todos os casos da espécie.” (fls. 255) (os destaques diferem do original)

24. Essa Nota, como dito, não recebeu o “Aprovo” do Consultor-Geral da União, persistindo a questão sob análise.

25. Na sequência foi exarada a Nota nº 047/2012/DECOR/CGU/AGU, que reiterou, no mérito, a mesma conclusão a que chegaram aos entendimentos precedentes.

26. Não há nos autos aprovação do Consultor-Geral da União às duas últimas Notas acima referidas (Nota 025/2012 e Nota 047/2012).

27. Essa é a síntese dos atos de relevo praticados até o momento, fundamental para se estabelecer a adequada cronologia das manifestações sobre o tema, ainda que de forma sumária.

Limites objetivos da discussão

28. Como se pode verificar do relato acima, diversas manifestações jurídicas foram produzidas por órgãos consultivos desta AGU, nem sempre coincidentes, mas que contribuíram para enriquecer o debate, com vistas à investigação do melhor entendimento do comando constitucional.

29. Deve-se salientar, por oportuno, que a manifestação original (Nota nº 279/2009) abrangeu uma gama variada de temas relacionados à anistia, tendo demonstrado extrema qualidade nas percipientes análises, tão contundentes e inspiradoras de diversas manifestações subsequentes.

30. Manifestações essas de que ainda se pode valer nesta pontual análise, salvo, como se verá a seguir, por poucos aspectos que, s.m.j., merecerão reparos.

31. São **quatro** os pontos de inflexão que merecem destaque.

(i) O primeiro passo para a construção do raciocínio será o de aferir se entes estatais da Administração indireta, vinculados a Ministérios militares, teriam sido genericamente excepcionados, ou não, pela expressão “exceto nos Ministérios militares” do § 5º do art. 8º do ADCT;

(ii) Adentrando no caso específico, o segundo passo imporá a verificação sobre a estruturação **formal** do Arsenal de Marinha. Quanto a isso, desde a primeira manifestação desta Consultoria-Geral já se presumia tratar-se de empresa pública, componente da Administração indireta;

(iii) A seguir, será imprescindível investigar a natureza **material** do Arsenal de Marinha, pois sempre foi tida como organização militar, a despeito de sua estruturação formal, bem como a repercussão dessa condição no regime jurídico de seus empregados civis.

(iv) Finalmente, deve-se alertar quanto à necessidade de comprovação, caso a caso, dos demais elementos autorizadores para o reconhecimento da anistia.

Interpretação constitucional e o alcance da exceção do § 5º do art. 8º do ADCT, abstratamente considerado

32. Neste lance importa inicialmente delimitar as regras de hermenêutica que devem subsidiar o trabalho de interpretação.

33. Está disseminada na doutrina pátria a ideia de que a **interpretação constitucional** deve valer-se de princípios e métodos específicos, a par dos tradicionais preceitos já consolidados.

34. Segundo Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos (“O Começo da história: A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro”, in “Interpretação Constitucional”, Virgílio Afonso da Silva (org.), São Paulo: Malheiros, 2010):

“A ideia de uma nova interpretação constitucional liga-se ao desenvolvimento de algumas fórmulas originais de realização da vontade da Constituição. Não importa em desprezo ou abandono do método clássico – o *subsuntivo*, fundado na aplicação de *regras* – nem dos elementos tradicionais da hermenêutica: gramatical, histórico, sistemático e teleológico. Ao contrário, continuam eles a desempenhar um papel relevante na busca de sentido das normas e na solução de casos concretos. Relevante, mas nem sempre suficiente.” (pág. 274)

35. Para os referidos autores, tais princípios são “*os da supremacia da constituição, da presunção de constitucionalidade, da interpretação conforme a constituição, da unidade, da razoabilidade-proporcionalidade e da efetividade*” (ob. cit., pág. 315).

36. Diversas outras formulações, nem sempre com sentidos coincidentes, são encontradas na doutrina. Contudo, pouco contribuem para a solução deste debate.

37. Virgílio Afonso da Silva critica, com a costumeira perspicácia e clareza, o enfoque de tais discussões acadêmicas:

“quando se analisam os princípios e métodos que são propostos, percebe-se que muitos não passam dos métodos civilistas rebatizados, ou de meras reações a situações históricas passadas ou, por fim, de máximas sem maiores significados além daqueles que o simples bom senso do intérprete já requereria. No caso dos métodos, domina uma discussão meramente teórica, sem qualquer preocupação com a aplicabilidade prática deles.” (“Interpretação Constitucional e Sincretismo Metodológico”, in “Interpretação Constitucional”, Virgílio Afonso da Silva (org.), São Paulo: Malheiros, 2010) (pág. 140) (não há grifos no original)

38. Mas, a par dessa discussão, em regra concordam os autores que a Constituição tem, sim, elementos distintivos em relação às demais espécies normativas, de modo que sua interpretação deve ter em conta outros dados para investigação (independente ou não de se apoiar o intérprete nos tais princípios e métodos “modernos”).

39. Ainda segundo Virgílio Afonso da Silva (*ob. cit.*, pág. 143):

“A interpretação constitucional pressupõe uma discussão acerca da concepção de constituição, da tarefa do direito constitucional, da interação da realidade constitucional com a realidade política do Brasil e, ainda, acerca da contextualização e da evolução histórica dos institutos constitucionais brasileiros.” (não há grifos no original)

40. Essa visão inspirou e inspira a doutrina a considerar que não se deve exigir do Constituinte o mesmo primor técnico que se espera do legislador infraconstitucional; afinal, trata-se de agente político, e a Constituição é, sob tal ponto de vista, a materialização das vontades políticas de uma sociedade num determinado período histórico, nem sempre redigidas com o rigor da técnica legislativa.

41. Na lição sempre atual de Carlos Maximiliano, “*supõe-se que a Constituição não foi escrita em linguagem difícil, inçada de termos técnicos, e, sim, em estilo simples, claro, chão, como uma obra do povo, adotada pelo povo e pelo mesmo povo lidar e observar*” (“Comentários à Constituição Brasileira de 1891. Ed. Fac-similar (1918). Brasília: Senado Federal, 2005).

42. Analisando-se o texto do dispositivo em questão (§ 5º do art. 8º do ADCT), parece-me que a conclusão da Nota 279/2009, e de manifestações subsequentes com ela concordantes, **não se sustenta nem mesmo do ponto de vista meramente gramatical.**

43. É senso comum que toda exceção é vocacionada a **retirar uma parte daquilo que está contido no todo**, sendo que o produto dessa operação (o “todo” menos a “parte”) revela a delimitação do que se quis enunciar.



44. Ora, no “todo” (alvo da exceção) estão elencados claramente quatro entes, a saber:

- (i) “todos os níveis de governo” (refere-se à Administração direta, embora sem rigor técnico);
- (ii) “fundações”;
- (iii) “empresas públicas”;
- (iv) “empresas mistas sob controle estatal”.

45. A exceção exclui da regra geral apenas “os Ministérios militares”. E “Ministérios” são órgãos da Administração direta.

46. Não há como compreender, sob tal prisma, que o legislador tenha desejado excluir os entes da Administração indireta (no caso, os vinculados aos Ministérios militares). Excluiu somente **os Ministérios**, e manteve todas as fundações e empresas que já se encontravam “contempladas” pela regra enunciada no princípio do dispositivo.

47. Se o desejo fosse o de excluir também tais entidades – frise-se, sob o ponto de vista exclusivamente gramatical – a exceção deveria ter sido redigida de outra forma, para fazer constar expressamente a maior amplitude da exceção eventualmente desejada.

48. Lembre-se que não se pode, neste caso, interpretar de forma extensiva tal exceção, vendo nela aquilo que nela não está escrito. Para Carlos Maximiliano, “*interpretam-se restritivamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais formadas pela Constituição*” (“*Hermenêutica e Aplicação do Direito*”, 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994, pág. 313).

49. Mas a análise não se esgota nessas perspectivas. Como é sabido, a interpretação meramente gramatical é fria, incompleta e incapaz de revelar a verdadeira *mens legis* (ou *mens constitutionis*, no caso).

50. O ato interpretativo é um ato complexo, pois deve necessariamente enxergar o fenômeno a partir dos diversos ângulos possíveis, aliando todas as técnicas aplicáveis ao caso num verdadeiro sincretismo de processos avaliativos, sem os quais a conclusão será falha ou parcial.

51. Na lição de Maria Helena Diniz, “*aos fatores verbais aliam-se os lógicos e com os dois colaboram, pelo objetivo comum, o sistemático, o histórico e o sociológico ou teleológico.*” (“*Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*”, 13ª ed. ver. e atual., São Paulo, Saraiva: 2007, pág. 166).

52. A técnica interpretativa histórica provê, no presente caso, elementos de grande valia para a investigação de que se ocupa este parecer, especialmente por se tratar de interpretação do texto constitucional.

53. Veja-se, a propósito, o que ensina Carlos Maximiliano:

“É de rigor o recurso aos Anais e demais documentos contemporâneos, a fim de apurar qual era, na época da Constituinte, a significação verdadeira e geralmente aceita dos termos técnicos encontrados no texto.” (*ob. cit.*, pág. 310) (não há grifos no original)

“A história da Constituição e a de cada um dos seus dispositivos contribuem para se interpretar o texto respectivo. Estudem-se (...) os fins que tiveram em mira ao criar determinado instituto, ou vedar certos atos.” (ob. cit., pág. 310) (não há grifos no original)

54. É justamente nos Anais da Constituinte que se encontram elementos de extrema relevância para a solução da presente controvérsia.

55. O texto que concedia originalmente a anistia foi assim registrado na Ata da 288ª Sessão, de 15 de junho de 1988:

“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 com controle estatal, 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 ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a reintegração dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º deste artigo.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 01/06/1988 a 17/06/1988, pág. 431) (não há grifos no original)

56. Note-se que a exceção ora debatida (“exceto nos Ministérios militares”) **não se encontrava na redação original** do dispositivo proposto.

57. É dos debates que se seguiram que se pode extrair as razões da exceção, posteriormente incluída. Veja-se, inicialmente, como se manifestou o Exmo. Sr. Constituinte Michel Temer:

“Há pouco, Sr. Presidente, votamos aqui a anistia aos militares. Embora tenha votado a favor da anistia tal como foi proposta nas várias emendas, reconheço que, no caso dos militares, poderia haver uma margem de litigiosidade entre aqueles que seriam reintegrados e os que estão nas Forças Armadas, porque as Forças Armadas – diz a Constituição baseiam-se na hierarquia e na disciplina. (...) Mas aqui, Sr. Presidente, a anistia tem uma natureza praticamente trabalhista, visa apenas aos servidores públicos civis e aos empregados das fundações, empresas mistas etc. A pacificação que essa emenda busca é simplesmente em relação aos servidores civis.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 01/06/1988 a 17/06/1988, pág. 432) (não há grifos no original)

58. Segue-se a manifestação do Exmo. Sr. Constituinte Luiz Soyler:

“Considerando, então, que não se trata de reintegração, mas sim de readmissão, e, por outro lado, tendo em vista terem sido excluídos os militares, ficando tão-somente os civis, concordamos com essa emenda.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 01/06/1988 a 17/06/1988, pág. 432) (não há grifos no original)

59. Questionado pelo Plenário acerca de mudanças supostamente acordadas no texto, seguiu-se a fala do Exmo. Sr. Constituinte Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, assim registrada nos Anais:

“V. Ex.^a tem razão. Falei talvez um pouco baixo, com a dicção paulista, que às vezes não é muito boa para ser ouvida. É que, em vez de "reintegração", que pressupõe receber os atrasados, como V. Ex.^a sabe, adota-se a palavra "readmissão", que é a volta ao emprego sem percepção dos atrasados. Além disso, estão excluídos os Ministérios militares.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 01/06/1988 a 17/06/1988, pág. 432) (não há grifos no original)

60. Em seguida, leu a redação do texto a ser votado:

“**O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães):** - Lerei para V. Ex.^a. É o seguinte:

‘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, exceto os ministérios militares, empresas públicas ou empresas mistas com controle estatal, 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, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no parágrafo 1º este artigo’.

Esse é o texto.” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 01/06/1988 a 17/06/1988, pág. 432) (não há grifos no original)

61. A redação lida em plenário (transcrição acima), e ao final aprovada, ainda não coincide com o texto atualmente em vigor; **ele foi posteriormente reescrito** pelo Relator, Exmo. Sr. Constituinte Bernardo Cabral, como ficou registrado na Sessão de 8 de julho de 1988 (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 07/07/1988 a 28/07/1988, pág. 37).

62. Note-se no texto acima que o aposto relacionado aos “Ministérios militares” **está em posição distinta** da que se vê no texto hoje vigente, provavelmente porque queria excluir **os militares** dos Ministérios da Administração Direta (que o texto chamou de “Governo”), muito embora o dispositivo só se referisse a civis.

63. Note-se, também, que o posicionamento do aposto “exceto os Ministérios militares” antes de ‘empresas públicas e mistas’ poderia ainda levar a crer que a exceção seria muito maior do que a desejada. Certamente foi ele posteriormente deslocado para o final para evitar confusões, para deixar claro que o comando concessivo da anistia beneficiava todos os servidores civis dessas empresas.

64. O desejo do Constituinte está evidenciado nas discussões acima transcritas: o objetivo era o de conferir a anistia “*de natureza praticamente trabalhista*” aos servidores e empregados civis, todos eles indistintamente, onde quer que trabalhassem, desde que a dispensa punitiva tivesse sido resultado da participação em movimento grevista. Em todas as esferas de governo, em todas as autarquias, em todas as empresas públicas ou mistas.

65. Está evidente, ao consultar os Anais da Constituinte, que a exceção “Ministérios militares” teve como propósito **ênfatizar** que o benefício **não se destinava aos militares**, mas exclusivamente aos civis, muito embora isso fosse desnecessário ante o nítido escopo já descrito no início da norma.

66. Rememorando-se o Parecer nº 098/2011/DECOR/CGU/AGU – um dos que reiterou o posicionamento restritivo –, pode-se encontrar o seguinte:

“20. (...) De fato, acaso a intenção da norma fosse a de excepcionar da anistia respectiva apenas os ‘servidores públicos civis’ e ‘empregados’ da Administração Pública Direta, a mencionada expressão teria sido grafada após a expressão ‘todos os níveis de governo’...” (não há grifos no original)

67. O resgate histórico nos revela que **foi exatamente isso que aconteceu**, denotando a intenção do constituinte de atingir com a exceção apenas os Ministérios, e não os entes de administração indireta a ele vinculados. Apenas houve reposicionamento posterior para evitar confusões, como já explicitado.

68. Todavia, é forçoso reconhecer que, sob a ótica da pura técnica legislativa, pode-se ver no dispositivo em análise diversas impropriedades, inclusive no texto da exceção ora enfocada.

69. Mas, como dito, não se deve exigir do legislador Constituinte o rigor técnico que se exige do legislador infraconstitucional.

70. Mesmo se considerando que a vontade da lei se desprende da vontade do legislador, não há argumento razoável que autorize, a princípio, distinguir empregados igualmente civis, igualmente contratados **por empresas públicas** (e igualmente atingidos por atos tidos como lesivos), apenas e tão somente em razão do Ministério a que é formalmente vinculado.

71. Sob qualquer prisma que se avalie a questão (gramatical, histórico, lógico, fim social), não é possível sustentar, *data maxima venia*, que estejam excluídos da concessão de anistia os empregados de todas as empresas públicas vinculadas a Ministérios militares.

72. Nesse ponto, acrescente-se de lição histórica da Consultoria-Geral da República (Parecer nº 39/1980, aprovado pelo Presidente da República, publicado no DO de 04/07/1980, pág. 13.358):

“Como decorrência porém da análise da atuação das leis de anistia – a qual consiste em isentar certas pessoas, dentro de um prazo passado, da aplicação do regime legal repressivo, que esteja em vigência, – é que se recolhe desta moção, aquele princípio de hermenêutica de que leis de anistia interpretam-se extensivamente. Ainda que me pareça duvidoso, o velho brocardo latino, sobre que sempre se há de ampliar a norma favorável, e de restringir, a que não o seja (*odiosa restringenda, favorabilia amplianda*), no caso porém de lei de anistia é o fim social, por ela perseguido, que assim recomenda (Lei da Int., art. 5º - na

aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum’)' (não há grifos no original)

73. Conclui-se, assim, que a exceção (“exceto nos Ministérios militares”) contida no § 5º do art. 8º do ADCT da Constituição, a que faz referência o inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.559, de 2002, não se dirige aos servidores civis e empregados **das entidades da Administração indireta** vinculadas aos então Ministérios militares.

74. Por outro lado, é inescapável a conclusão de que o dispositivo – que não exclui do benefício os servidores civis e empregados **de empresas estatais** – acabou por excluir os servidores civis e empregados **dos Ministérios militares**, ainda que não tenha sido essa a intenção original do constituinte. Como já se disse, novamente valendo-se da lição de Carlos Maximiliano, “o conteúdo da lei é independente do que pretendeu o seu autor” (ob. cit., pág. 144).

A natureza jurídica do Arsenal de Marinha

75. O Decreto-Lei nº 654, de 1 de setembro de 1938, que criou o Arsenal de Marinha da Ilhas das Cobras, definiu-o como sendo “*destinado aos serviços de construção e reparos do material da Marinha de Guerra*”¹. O então Arsenal de Marinha² foi então a ele incorporado por autorização da Lei nº 215, de 9 de janeiro de 1948³, passando a denominar-se Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

76. Como se depreende dos autos, o Arsenal de Marinha tem nítida função estratégica. Isso fez com que, no meio militar, sempre fosse tido como “organização militar”.

77. O § 2º do art. 30 do Decreto nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966 (Regulamenta a lei do Serviço Militar) atribui ao Arsenal de Marinha a condição e “órgão alistador”.

Art. 30. A execução do Serviço Militar, na Marinha, ficará a cargo da Diretoria do Pessoal da Marinha (DPM).

(...)

§ 2º Constituem órgãos alistadores, na Marinha:

- 1) Diretoria do Pessoal da Marinha;
- 2) Distritos Navais;
- 3) Capitâncias dos Portos;

¹ Decreto-lei nº 654, de 1 de setembro de 1938:

Art. 1º É criado o Arsenal de Marinha da Ilha das Cobras, destinado aos serviços de construção e reparos do material da Marinha de Guerra.

Art. 2º A atual Diretoria de Obras do Novo Arsenal da Ilha das Cobras continuará encarregada da construção dos edifícios, diques, cais e serviços necessários ao equipamento desse Arsenal.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

² A primeira referência histórica data de 29 de dezembro de 1763.

³ Lei nº 215, de 9 de Janeiro de 1948:

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a incorporar o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro no Arsenal de Marinha da Ilha das Cobras.

Parágrafo único. O estabelecimento industrial que resultará dessa incorporação terá a denominação de “Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro”.”

- 4) Delegacias das Capitânicas dos Portos;
- 5) Agências das Capitânicas dos Portos;
- 6) Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro;
- 7) Centro de Armamento da Marinha; e
- 8) Outros órgãos ou comissões, assim declarados pelo Ministro da Marinha.

78. Os demais entes elencados no rol acima são órgãos da Administração direta, e não empresas vinculadas. A própria regra extensiva analógica, constante do item 8, refere-se apenas a “órgãos ou comissões”, dando a entender que nenhuma empresa estatal poderia ser legitimamente assim declarada pelo então Ministro da Marinha.

79. Por sua vez, “órgãos alistadores”, conforme definição do § 1º do art. 29 do Decreto nº 57.654/66, constituem **órgãos executores do Serviço Militar** que, pelo regulamento, devem estar “sob responsabilidade de Organizações Militares” (item 5 do § 1º do art. 29), a saber:

Art. 29. A execução do Serviço Militar, no Exército, ficará a cargo das Regiões Militares (RM).

§ 1º Constituem órgãos do Serviço Militar, nos territórios das Regiões Militares:

(...)

5) os Órgãos Alistadores (OA), sob a responsabilidade de Organizações Militares, designadas pelo Ministro da Guerra, que, como as JSM, são órgãos executores do Serviço Militar e encarregados do alistamento militar. Dependem tecnicamente da CSM, em cujo território tenham sede.

80. A conjugação do item 5 do § 1º do art. 29 com o item 6 do § 2º do art. 30, ambos acima transcritos, denota que o regulamento considerava o Arsenal de Marinha uma “organização militar”.

81. Aprofundando a análise, pode-se dizer que havia uma evidente **relação material de subordinação** (aquela que notabiliza os órgãos da Administração direta), haja vista os regulamentos da época, e não mera vinculação, como querem fazer crer os postulantes.

82. Outras evidências corroboram esse entendimento.

83. O “Regulamento para o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro” vigente à época do episódio (Decreto nº 58.678, de 21 de junho de 1966) mostra que a relação material de subordinação também se verificava sob aspecto **formal**:

“Art. 4º O AMRJ é subordinado à diretoria de Engenharia da Marinha.”
(não há grifos no original).

84. Ademais, o comando da empresa sempre foi obrigatoriamente militar, como se depreende do art. 17:

Art. 17. O AMRJ dispõe do seguinte pessoal:

I - um (1) oficial general, da ativa, do Corpo da Armada ou do Corpo de Engenheiro e Técnicos Navais - Diretor;

- II - três (3) oficiais superiores da ativa, do Corpo da Armada ou do Corpo de Engenheiros e Técnicos Navais - Chefes dos Departamento de Contrô, de Administração e de Instalações;
- III - dois (2) oficiais superiores, da ativa, do Corpo de Engenheiro e Técnicos Navais - Chefes dos Departamentos de Produção e do Planejamento de Produção;
- IV - um (1) oficial superior, da ativa, do Corpo de Intendentes da Marinha - Chefe do Departamento de Intendência;
- V - oficiais, dos diversos Corpos e Quadros, de acôrdo com a Tabela de Lotação;
- VI - praças, do CPSA ou CPSCFN, de acôrdo com a Tabela de Lotação;

85. Mais recentemente, o Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999, qualificou o Arsenal de Marinha como “Organização Militar Prestadora de Serviço”⁴, o que corrobora a concepção histórica ora analisada.

86. Em que pesem as qualificações como “estabelecimento ou empresa industrial”, extraídas da legislação da época, não se encontram nos autos evidências de que o Arsenal de Marinha detinha personalidade jurídica própria de direito privado, na forma prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

87. Não se pode deixar de reconhecer que, como visto, a linha de comando era completamente militar, e que o Regulamento vigente à época sempre conferiu ao Arsenal de Marinha a condição de órgão subordinado (art. 4º).

88. A dispensa de incorporação de seus empregados às Forças Armadas, bem como sua vinculação ao regime da CLT (art. 17, VIII do Regulamento), não é capaz de afastar a natureza do Arsenal de Marinha, que **sempre ostentou a condição de órgão da administração direta**.

Demais elementos autorizadores para o reconhecimento da anistia

89. Importa enfatizar que a eventual revisão de entendimento quanto à abrangência da exceção contida no § 5º do art. 8º do ADCT, nos termos ora propostos – e mesmo que o Arsenal de Marinha ostentasse a condição de empresa pública (o que, como visto, não é viável) – **não significará imediato e inexorável reconhecimento da procedência dos pedidos de anistia eventualmente pendentes**.

90. Isso porque o reconhecimento ou não da anistia depende da aferição – por parte do órgão competente, que é a Comissão de Anistia – de **outros requisitos** que lhe são indispensáveis, o que impõe instrução probatória específica, cujos elementos não estão presentes nos autos, nem se incluem no objeto da presente consulta.



⁴ O objetivo específico desse Decreto foi o de conferir à empresa "autonomia gerencial, orçamentária e financeira", nos termos da Lei 9.724/98, com fundamento no art. 37, par. 8º da CF.

91. Tal necessidade de dilação probatória específica, individual e material já foi consignada em precedente desta Consultoria-Geral. É o que se vê no Parecer WM-04/96, aprovado pelo Parecer GQ-106 e pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, e publicado no Diário Oficial da União: para que se promova o reconhecimento da anistia é **indispensável que se comprove, entre outros elementos, o necessário liame causal entre o movimento grevista e a dispensa.** Veja-se, a propósito, o que consta do referido parecer:

“12. (...) é imprescindível a comprovação do nexo causal entre os motivos indicados no § 5º e a demissão do servidor, o quanto basta para o retorno do pessoal ao trabalho, ainda que esta tenha sido rotulada de ilusória dispensa sem justa causa.” (não há grifos no original) (DOU de 30/07/1996, p. 14114)

92. Inserem-se também nesse cenário as discussões acerca da motivação política do ato grevista promovido à época – cuja comprovação já fora exigida em diversas decisões judiciais, como já se expôs em manifestações pretéritas desta CGU.

93. Ademais, que o reconhecimento administrativo da concessão de anistia ainda deverá atentar para precedente específico do Supremo Tribunal Federal, que já consolidou entendimento no sentido de que o reconhecimento da concessão de anistia é impossibilitada se a suposta dispensa punitiva injusta tiver sido convertida em dispensa imotivada, com o pagamento de verbas rescisórias. A saber:

“Anistia do art. 8º, § 5º, do ADCT. Não se aplica aos que, originariamente dispensados por falta disciplinar, havam tido a despedida convertida em imotivada, com o recebimento de todas as verbas rescisórias.” (RE 209.950, rel. min. Octavio Gallotti, julgamento em 6-6-2000, Segunda Turma, DJ de 7-12-2000.) (não há grifos no original)

“AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. GREVE. DISPENSA SEM JUSTA CAUSA. ANISTIA. ART. 8º, § 5º, DO ADCT. A anistia do art. 8º, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se aplica aos empregados dispensados de forma imotivada, com o recebimento de todas as verbas rescisórias. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 233.806-AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 26-6-2012, Segunda Turma, DJE de 29-8-2012) (não há grifos no original)

94. Há, nos autos, relatos de ajuizamentos de reclamações trabalhistas pelos postulantes, ora com deferimento de pedidos de reintegração, ora com o pagamento de indenizações decorrentes do reconhecimento de dispensa sem justa causa. Veja-se, a propósito, o relato contido no Parecer nº 98/2011/DECOR/CGU/AGU (fls. 218/219).

95. Também são encontradas evidências de tais ajuizamentos em decisões judiciais que trataram da concessão de anistia, como a que se transcreve abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ANISTIA POLÍTICA. LEI 10559/2002. DEMITIDO DO ARSENAL DA MARINHA. ANO DE 1985. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE O ATO TENHA SE DADO POR MOTIVAÇÃO EXCLUSIVAMENTE POLÍTICA. ÔNUS DO

RECORRENTE. HONORÁRIOS MANTIDOS. EQUIDADE. RECURSOS DESPROVIDOS. Caso no qual o apelante foi admitido como Soldador, pelo Arsenal de Marinha do Brasil, em 30.03.1977, e foi dispensado, por justa causa, em 16.12.1985. Ingressou com reclamação trabalhista, por entender que a adesão à greve não configuraria justa causa para sua dispensa, requerendo, em decorrência, o pagamento das verbas rescisórias a que fazia jus. O pleito lhe foi favorável e, com base nele, requer o reconhecimento de sua condição de anistiado, a teor do que dispõe a Lei 10559/2002. (...)” (TRF 2ª Região, Apelação Cível n. 529183, processo 200451010195546, decisão 09/11/2011, e-DJF2R 18/11/2011, Relatora Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA) (não há grifos no original)

96. Se verdadeiras essas ocorrências, e independente das considerações supra, a situação dos postulantes subsumir-se-ia à hipótese traçada nos precedentes do STF, restando fulminada a pretensão de reconhecimento de anistia.

97. Essa, todavia, é uma discussão de mérito a ser enfrentada pelo Administrador (Comissão de Anistia), quando da apreciação dos pedidos individuais de anistia, e que não afeta nem condiciona a análise técnica relacionada à abrangência da exceção posta no texto constitucional e à condição de órgão da administração direta ostentada pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

98. É de se recomendar, assim, que atente para os aspectos ora suscitados, e promova instrução adequada para fundamentar eventuais provimentos positivos ou negativos, sob pena de incorrer em injustiças ou ilegalidades.

Conclusões

99. Com tais alertas, propõe-se:

(i) revisar do entendimento pretérito desta Advocacia-Geral sobre o alcance da exceção “exceto nos Ministérios militares” do § 5º do art. 8º do ADCT da Constituição, de forma a considerar atingidos apenas os servidores civis e empregados dos Ministérios militares estritamente considerados, e não os das empresas estatais a eles vinculados, tudo nos termos da fundamentação supra;

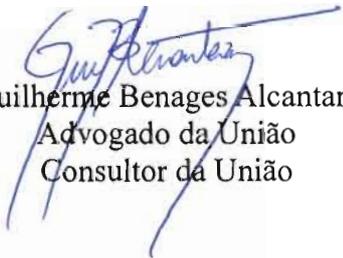
(ii) firmar entendimento de que o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro nunca caracterizou-se como empresa pública, mas sim como órgão da Administração direta, subordinado ao então Ministério da Marinha (hoje Comando da Marinha); e

(iii) determinar que a Comissão de Anistia, quando apreciar eventuais pedidos de anistia fundados no § 5º do art. 8º do ADCT da Constituição, formulados por servidores civis e empregados de entidades da Administração indireta, atente para as conclusões acima e também exija, em cada caso concreto, a cabal demonstração do liame causal entre o movimento grevista e a dispensa, bem como faça a aferição da presença ou não dos demais requisitos autorizadores (dentre os quais se inclui a inexistência de pagamento de verbas rescisórias por dispensa imotivada), igualmente nos moldes da fundamentação acima.

100. Isso sem prejuízo das demais orientações precedentes, que devem permanecer incólumes, bem como da necessária instrução probatória que deve ocorrer no âmbito administrativo, indispensável à fundamentação de cada ato de reconhecimento, mediante a aferição da presença ou não de todos os requisitos autorizadores da medida.

À superior consideração de Vossa Excelência, s.m.j., com as homenagens de estilo.

Brasília, 21 de março de 2013.



Guilherme Benages Alcantara
Advogado da União
Consultor da União



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Despacho do Consultor-Geral da União nº 085/2013

PROCESSO Nº 08003.003387/2011-07

1. Estou de acordo com os termos do Parecer nº 002/2013/GBA/CGU/AGU.
2. Remeta-se ao Gabinete do Advogado-Geral da União.

Brasília, de março de 2013.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União



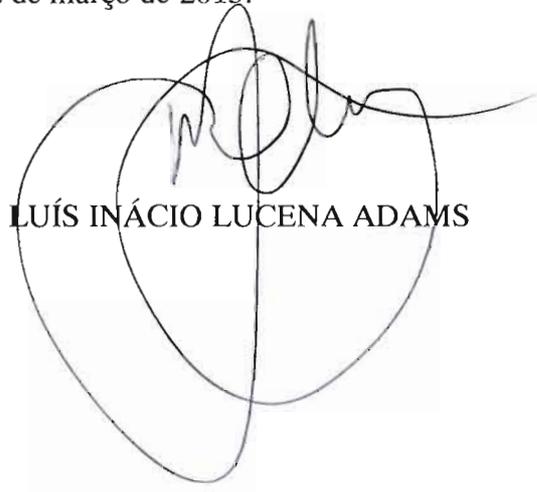
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 08003.003387/2011-07

Aprovo o Parecer nº 002/2013/GBA/CGU/AGU, com o qual se colocou de acordo o Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº /2013.

Brasília, 22 de março de 2013.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS