FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO PODER PÚBLICO — EMPREGADOS DE AUTARQUIAS — ANISTIA

— São agentes do poder público para os efeitos da anistia, concedida pelo dec.-lei n.º 7.943, tanto os funcionários pròpriamente ditos como os empregados das autarquias.

— Interpretação do dec.-lei n.º 7.943, de 10-9-45.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Paciente: Inácio Mendes da Silva
Recurso de habeas-corpus n.º 29.362 — Relator: Sr. Ministro Castro Nunes

ACÓRDÃO

Vistos, etc. — Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, reunidos em Tribunal Pleno, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em dar provimento ao recurso para concessão da ordem, pelo voto de Minerva.

Supremo Tribunal Federal, 5 de junho de 1946 (data do julgamento). *José Linhares*, Presidente. — *Castro Nunes*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Vê-se da petição e dos documentos que a acompanham e das razões de recurso que a hipótese é, em resumo, a seguinte: o paciente foi processado e condenado à pena alternativa de três meses de prisão ou multa de mil cruzeiros, correspondente ao grau mínimo do art. 14 do decreto n.º 24.776, de 14 de julho de 1934, por injúrias impressas assacadas contra o agente do Lóide Brasileiro em Belém do Pará, irrogando-lhe prática de atos de prevaricação, tais como embarques simulados em navios que supunha seriam torpedeados, pelo que o paciente o qualificava injuriosamente como "quinta coluna".

Julgando-se anistiado por aplicação do decreto-lei n.º 7.943, de 10 de setembro de 1945, requereu ao Tribunal de Apelação "habeas-corpus", que lhe foi denegado pelo Acórdão exarado a fls. 4, que passo a lêr: "Vistos, relatados e discutidos êstes autos de "habeas-corpus" da comarca da Capital, em que são impetrante o bacharel Levi Hall de Moura; e, paciente, Inácio Mendes da Silva.

Acordam, em Tribunal de Apelação, negar a ordem pedida, porque o crime praticado pelo paciente não está compreendido no decreto-lei n.º 7.943, conforme reiteradas decisões dêste Tribunal nos recursos por êle interpostos.

O citado decreto tem finalidade puramente política, visando preparar o povo, a sociedade brasileira para a redemocratização, afastando as incompa-

tibilidades e tornando acessíveis a todos os cidadãos os cargos eletivos. O decreto visou anistiar os criminosos, os acusados por crimes originados de causas políticas. E tanto assim é que faz depender do momento e do local em que foram êles praticados.

E nenhuma dessas circunstâncias se deu nos atos do paciente. Não se lhe pode aplicar os preceitos do citado decreto.

Belém, 9 de janeiro de 1946. *C. Silva*, Presidente e Relator".

Recorreu para êste Supremo Tribunal, tendo o Procurador Geral do Estado oficiado nos seguintes têrmos (fls. 11).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes: A solução depende da interpretação que deva ser dada ao decreto-lei n.º 7.943, de 10 de setembro de 1945, que anistiou, segundo reza a emenda, "os acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos e aos responsáveis por crimes ocorridos por ocasião de manifestações políticas".

O fato que motivou essa lei foi notòriamente certo comício em Recife relacionado com a campanha eleitoral, em que ocorreram distúrbios sérios entre os manifestantes e a polícia, resultando conseqüências lamentáveis, entre as quais a morte de um estudante.

A inspiração a que obedeceu a medida terá sido a de serenar os ânimos, pondo em perpétuo silêncio êsses e outros acontecimentos ligados à propaganda eleitoral.

Pareceu ao ilustre Tribunal do Pará, como se viu do Acórdão lido, que a medida da interpretação do decreto-lei se restringe a êsse pensamento, isto é, aos fatos de natureza política ocorridos por ocasião de comícios e outras manifestações coletivas de caráter político.

Mas, ao meu ver, é a lei mesma, nos seus dizeres literais, que não comporta êsse entendimento. Porque são de duas ordens os crimes anistiados, conforme se vê do seu art. 1.º, assim redigido: "Ficam anistiados os acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos ou aos agentes que os exercem, bem como os responsáveis por crimes de qualquer natureza, considerados políticos, ou não, ocorridos durante ou logo após a realização de comícios, passeatas ou outras manifestações políticas, até à data em que se permitiu a arregimentação partidária com a promulgação do decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio último (Lei Eleitoral").

Na primeira parte anistiou os que houvessem cometido crime de injúrias aos poderes públicos ou aos seus agentes; na segunda, aos comprometidos em fatos ocorridos por ocasião de comícios ou manifestações de caráter político em praça pública, contanto que, uns e outros, anteriores à Lei Eleitoral.

Não é essa a hipótese de que se trata. O paciente não praticou o crime de injúria, que só poderia ser então a verbal, em comícios, passeatas ou ma-

nifestações de caráter político. Cometeu o crime de injúria impressa contra agente da autoridade pública, de caráter não partidário ou político, sem qualquer ligação com a campanha eleitoral.

E' a hipótese da primeira parte do artigo.

Releia-se o dispositivo e ver-se-á que anistiados foram os acusados por injúria à autoridade pública e bem assim os comprometidos por crime político, ou não, ocorridos por ocasião de comícios, etc.

A locução "bem como", empregada no texto, equivale a *e*, outrossim, do mesmo modo, vale dizer que a anistia abrange a uns e a outros, aos acusados por injúria às autoridades, mesmo sem caráter partidário ou político, não exigido porque não mencionado e, por igual, os que houvessem cometido crimes, políticos, ou não, de qualquer natureza (injúria verbal, homicídio, etc.) por ocasião de manifestações políticas ou partidárias.

No primeiro caso, só existe uma restrição, a de se tratar de crime de injúria, e dirigidos contra autoridade pública; no segundo, qualquer crime, mesmo o comum, como o de ofensas físicas, contanto que perpetrado durante ou após os comícios de propaganda eleitoral.

Podem ser anistiados, e poderia estar na intenção do legislador anistiar uns e outros criminosos, sem qualquer laço de subordinação, dilatando o âmbito do apaziguamento das paixões de modo a alcançar também os que estivessem sendo processados por ataques à autoridade pública, ainda que sem vinculações políticas.

Aliás as leis de anistia interpretam-se diretamente, pelo que soam, comportando na dúvida a interpretação extensiva peculiar às leis que beneficiam.

Também não me parece duvidoso que o agente do Lóide, autarquia federal, seja havido como funcionário público, ao menos para os efeitos penais, à vista do disposto no art. 327, parágrafo único, do Código Penal.

Pelo exposto dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, acompanho o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, no sentido de conceder a ordem de *habeas-corpus*.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, concedo a ordem de *habeas-corpus*, de acôrdo com o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator.

VISTA

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — O paciente, foi processado e condenado por crime de injúria impressa contra o agente do Lóide Brasileiro em Belém do Pará; entendendo beneficiado pelo Decreto-lei n.º 7.943, de 10 de setembro de 1945, que *"concedeu anistia aos acusados por crimes de injúrias ao poderes públicos e aos responsáveis por crimes ocorridos por ocasião de manifestações políticas"*, impetrou o Advogado Levi Hall de Moura uma ordem de *habeas-corpus* ao Tribunal de Apelação daquele Estado, que a denegou sob o fundamento de que o crime praticado pelo paciente não está compreendido por êsse decreto-lei, que apenas compreende os crimes originados de causas políticas. Não se conformando com essa decisão denegatória, dela recorre o impetrante para êste Tribunal.

O art. 1.º do Decreto n.º 7.943 dispõe assim: "Ficam anistiados os acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos ou aos agentes que os exercem, bem como os responsáveis por crimes de qualquer natureza, considerados políticos ou não, ocorridos durante ou logo após a realização de comícios, passeatas ou outras manifestações políticas, até à data em que se permitiu a arregimentação do decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio último (Lei Eleitoral)".

Se, como se alega, o crime do paciente se enquadra na primeira parte dêsse dispositivo, "crimes de injúrias aos poderes públicos ou aos agentes que os exercem", cumpre indagar se um agente do Loide Brasileiro é agente do Poder Público.

Não me parece que o seja. A lei não se referiu a *funcionários públicos*, expressão muito mais ampla do que a por ela emprepada, *"poderes públicos e agentes que os exercem"*, compreensiva das instituições governamentais e seus agentes diretos, ou funcionários chamados de *autoridade*, isto é, revestidos de autoridade pública, exercendo poderes de mando.

Não importa, pois, a invocação feita ao dispositivo do parágrafo único do art. 327 do Código Penal, que equipara a funcionário público quem exerce cargo, emprêgo ou função em entidade paraestatal. Demais, essa equiparação é feita, como está expresso no artigo, para os efeitos penais, e êsses efeitos são os que decorrem dos dispositivos que precedem, relativos aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (tít. XI, cap. I, da Parte especial). Ainda havia que indagar se êsse dispositivo poderia se entender com os empregados do Lóide Brasileiro, expressamente considerados como não sendo funcionários públicos, por lei posterior, o decreto-lei n.º 3.969, de 23 de dezembro de 1941, que dispõe sôbre a aposentadoria e demissão dos mesmos empregados (art. 5.º).

Conceda-se, porém, que o injuriado seja agente dos poderes públicos. Ainda assim não estaria o paciente acobertado pela anistia concedida porque o seu crime não tem característico político, e sòmente aos crimes políticos visou o decreto-lei em questão. E isto se deduz: *a) da natureza da medida decretada*: a anistia, no conceito da doutrina e na prática legislativa, refere-se, ou se dirige, a delitos políticos, e nisto está uma das suas

características diferenciais do indulto, que se aplica aos delitos comuns; a anistia, escreve Barbalho, "aplica-se aos chamados crimes políticos movidos pelo arrebatamento das paixões, por impulsos que não se confundem com a imoralidade e torpeza dos crimes comuns"; *b) dos próprios têrmos do dispositivo legal:* estendendo a medida aos delitos ocorridos por ocasião de manifestações políticas, acentuou o legislador que seriam compreendidos os considerados políticos *ou não;* não tendo feito essa distinção em relação aos primeiros, *crime de injúrias aos poderes públicos*, é de se concluir que sòmente aos praticados com o fim ou escôpo político, e ofensivo do organismo político do Estado, quis se referir. A que, em face dêsse dispositivo, domina para a conceituação dos delitos que êle visa, é a *manifestação política* do agente.

Os motivos inspiradores do decreto de clemência em questão são conhecidos, e constituem elementos subsidiários de sua interpretação. Ora, o eminente Sr. Ministro relator já lembrou a êsse respeito que a origem dêsse decreto se liga aos fatos ocorridos em Recife em um comício relacionado com a campanha eleitoral, concluindo, e bem, que a medida por êle editada inspirou-se no propósito de, com o objetivo de serenar os ânimos, preparando-os para o novo regime legal que se ia inaugurar, pôr em esquecimento todos os acontecimentos delituosos à propaganda eleitoral. Delitos, portanto, estranhos a êsse pensamento, como é, inquestionàvelmente, o praticado pelo paciente, não podem ser abrangidos por êsse decreto de anistia.

Com essas considerações e *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Sr. Presidente, sou levado a confirmar o meu voto proferido na sessão passada. O Sr. Ministro Edgard Costa pondera que não se trata de funcionário público pois o paciente é apenas agente do Lóide Brasileiro. S. Excia. faz distinção entre agentes do poder público e funcionários públicos.

A meu ver, *data venia* de S. Excia., essa distinção é especiosa, porque quando a lei diz "agente" do poder público não podem êstes ser outros que os empregados públicos de qualquer categoria. Refere-se aos funcionários públicos e aos funcionários de qualquer hierarquia. E' perfeitamente expressiva a designação "agentes do poder público", usada na lei, para compreender não sòmente os empregados públicos pròpriamente ditos, admitida a velha distinção que outrora teve voga, entre funcionários empregados, para significar que empregados seriam os meros executores e funcionários os incumbidos de funções diretivas, mas todos que exercem função pública. A designação é genérica: o funcionário é agente do poder público, do mesmo modo que é o Ministro de Estado, o Chefe de Polícia, ainda que não sejam funcionários *strito sensu*. Todos são agentes do poder público. Não há expressão mais genérica, mais expressiva do que esta, compreensiva de qualquer preposto ao desempenho de função pública.

O Código Penal no art. 327 dilatou até a noção do funcionário público com o intuito de torná-la a mais compreensiva possível, equiparando aos funcionários os que exercem função ou emprêgo nas autarquias. E' uma equiparação, pois, dos agentes das autarquias aos agentes do Estado.

Quanto ao outro ponto que S. Excia. abordou, relativo à interpretação do art. 1.º do decreto de anistia, é sem dúvida o argumento mais interessante. Mas, ainda aí, peço a atenção dos eminentes colegas.

O art. 1.º do decreto-lei n.º 7.943, de 10 de setembro de 1945, que concedeu anistia aos acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos e aos responsáveis por crimes ocorridos por ocasião de manifestações políticas, reza:

"Art. 1.º — Ficam anistiados os acusados por crimes de injúrias aos poderes públicos ou aos agentes que os exercem, bem como os responsáveis por crimes de qualquer natureza, considerados políticos ou não, ocorrido durante ou logo após a realização de comícios, passeatas ou outras manifestações políticas, até a data em que se permitiu a arregimentação partidária, com a promulgação do decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio último (Lei Eleitoral).

Conforme sustentei em meu voto, a anistia, por êste dispositivo, é concedida a duas ordens de acusados. Em primeiro lugar, àqueles que tenham cometido, até a data em que se permitiu a arregimentação partidária, crime de injúria contra agentes do poder público; em segundo lugar, àqueles que tenham cometido crimes de qualquer natureza, políticos ou não inclusive, portanto, os crimes comuns, contanto que praticados por ocasião de manifestações de propaganda eleitoral.

Por ocasião de um comício de propaganda eleitoral podem ser cometidos entre outros crimes de ofensas físicas até o homicídio. Não seria possível, entretanto, praticar o crime de injúria impressa. Só seria possível em tais circunstâncias o de injúria verbal.

Ora, a lei não distingue e se não distingue, temos de admitir que estão compreendidos na anistia também os crimes de injúria impressa. O texto legal fala em "injúrias aos poderes públicos ou aos agentes que os exercem".

Ora, pergunto eu: se por ocasião dêsse decreto de anistia estivesse sendo processado um jornalista, por haver escrito um artigo injurioso ao Interventor, ao Presidente da República, a um Ministro de Estado ou a quem quer que fosse que exercesse função pública, não estaria anistiado? Admitamos que o artigo fosse escrito no mais aceso da propaganda, artigo nìtidamente político ou não.

O Sr. Ministro Edgar Costa — Nesse caso estaria, porque o artigo teria sido escrito com intuito político.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Creio, Sr. Presidente, que a primeira parte tem de ser dissociada da segunda. O essencial, na primeira parte, é que o crime de injúrias, verbais ou impressas, tenha sido praticado contra agente do Poder Público, em razão da função do agente. Se os crimes cometidos por ocasião dos comícios e passeatas eleitorais poderão não ser políticos, porque

assim o dispõe a lei, e estarão compreendidos na anistia, por que não o estarão os crimes de injúrias contra o poder público, ainda que sem caráter nitidamente político? Aliás o crime de injúrias contra agente do Poder Público, por atos de sua função, envolve sempre uma crítica à autoridade, é uma atitude cívica, uma atitude de resistência do cidadão, o exercício do direito político de representação contra os abusos, os excessos do poder.

Compreende-se perfeitamente que o legislador tenha querido abranger todos quantos tivessem atacado o poder público ou seus agentes antes da arregimentação partidária, para realizar em moldes amplos o apaziguamento geral.

A terceira parte do voto do Sr. Ministro Edgar Costa refere-se à impossibilidade de se conceder anistia a crimes que não sejam políticos.

Ainda neste ponto divirjo de S. Excia., *data venia*. O essencial para que sejam anistiados os crimes não é a natureza dêles; todo crime que abrange ou é cometido por uma coletividade pode ser anistiado. Esta é que é a característica da anistia. Falamos frequentemente, até fora do Direito Penal pròpriamente dito, em anistia fiscal. Grevistas podem ser anistiados, quando processados pelas depredações ou atos de incitamento ou sabotagem que hajam praticado. E tais crimes não são políticos.

Mantenho meu voto, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, o debate, tão amplamente esclarecido, trouxe à baila dois pontos: saber se o funcionário que se julga abrangido pela anistia é agente do poder público e sôbre a índole da medida decretada.

Com a devida vênia do eminente Sr. Ministro Relator acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Edgar Costa. Por agente do poder público não é compreender todo o exercício de funcionários constantes dos quadros da administração.

Quando a lei fala em "agente do poder público" refere-se ao agente exercendo função de autoridade, e nem era possível ser de outra forma.

Já temos, aliás, o precedente, firmado unânimemente por êste Supremo Tribunal, num caso de *habeas-corpus* do Maranhão, em que o oficial de gabinete do Ministro da Viação se julgou atingido por increpações de um jornalista. êste Tribunal, unânimemente concedeu ao jornalista o *habeas-corpus*, porque as increpações não atingiam agente do poder Público. Portanto, no caso de oficial de gabinete do Ministro, embora o grau de confiança que inspire ao depositário do Poder Público e na hipótese êsse agente do Poder Pú-

blico, o Ministro da Viação, veio trazer sua inteira solidariedade ao seu preposto, o Supremo Tribunal concedeu o habeas-corpus, porque não considerou o funcionário em tais condições como agente do Poder Público.

Se essa hipótese se verificou com um funcionário da alta administração pública, que dizer de um funcionário paraestatal? Há dúvida, porque as leis, como demonstrou o Sr. Ministro Edgar Costa, diversificam as hipóteses.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O Código Penal estende o conceito aos funcionários paraestatais e o agente de uma autarquia num Estado é agente do Poder Público.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Não é agente do Poder Público, mas é equiparado a funcionário público. O agente do Poder Público, na técnica, é aquêle que exerce função de um Poder Público.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Quais são os Poderes Públicos Constitucionais? — Três. Os agentes de cada um dêles são funcionários públicos?

O Sr. Ministro Anibal Freire — Faz-se mister que o agente tenha função de autoridade.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O agente da autoridade pode ser até o soldado, mas agente do Poder Público, não.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Quanto à anistia não precisamos remontar à sua origem. Ela, evidentemente, inspira-se numa medida de clemência puramente política. O decreto que anistiou os que proferiram injúrias em comícios políticos, tôdas elas vinculadas às atividades políticas, visa a essência, a índole dessa manifestação, seja ela verbal ou escrita. Dada a índole do decreto, não é possível compreender no caso em que foi parte um agente de autarquia, uma injúria contra o Poder Público.

Com essas considerações, divirjo do eminente Ministro Relator, acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Edgar Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, estou inteiramente de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Edgar Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Também nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento por voto de minerva ao recurso para concessão da ordem, contra os votos dos Srs. Ministros Edgar Costa, Aníbal Freire, Barros Barreto e Laudo de Camargo.

Deixou de votar o Desembargador Vicente Piragibe, por não ter estado presente ao relatório.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Exm.º Sr. Ministro Orozimbo Nonato.