FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ANISTIA — EFICÁCIA NO TEMPO

— A lei da anistia produz efeito imediato, constituindo-se a situação jurídica dos anistiados a partir do início de sua vigência, e não do dia do requerimento ou do despacho concessório.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Parecer nº N-39, de 26 de junho de 1980. "Aprovo. Em 2.7.80."
(PR-1 668/80, encaminhado ao GM da PR em 3.7.80.)

PARECER N.º N-39

Consulta-me sobre a correta interpretação da Lei da Anistia (Lei nº 6 683/79) quanto a certa questão, o Exmo. Sr. Ministro Chefe do Gabinete Civil (Av. nº 192/80), de ordem de Sua Excelência o Senhor Presidente da República.

I. *Controvérsia da interpretação*

A Lei da Anistia prevê sob condições, a reversão de civis e militares aos quadros do serviço público e regula os efeitos do fato, em tratos diversos. Mas ao fazer o retorno do anistiado depender de requerimento e de deferimento, deixou de fixar o momento em que este retorna ao serviço, se desde a data do pedido, se da do seu deferimento, ou de qual outra. A resposta à questão refletirá efeitos financeiros, na anistia concedida.

2. A presente consulta advém de estarem dando interpretação controvertida à Lei nº 6 683/79, de um lado o Ministério do Exército, que propõe seja a situação do interessado considerada desde a data do despacho do requerimento, e, de outro lado, o Gabinete Militar da Presidência da República, ao entender que a data da entrada em vigência da Lei da Anistia é também a do reinício da situação do anistiado, no serviço público.

3. A questão envolve, do mesmo modo, tanto aqueles anistiados que tenham sido punidos com o desligamento dos quadros dos servidores, quanto aqueles outros, os meramente afastados do serviço ativo militar ou civil, e que passaram à inatividade remunerada.

Esta a questão. Passo a opinar.

PARECER

II. *A lei e a produção de seus efeitos*

4. Sou de parecer que a Lei nº 6 683, de 28 de agosto de 1979, quando restabeleceu o vínculo do anistiado com o serviço público, não teve a produção de seus efeitos pendentes seja de requerimento ou seja de despacho da autoridade. — A Lei produziu-os desde logo. É que "a lei em vigor terá efeito imediato e geral" (Lei de Introdução, art. 6º). — Outra interpretação teria cabimento, mas quando a própria lei tivesse se transferido a época de sua vigência ou regulado a sua aplicação no caso. Esta porém não o fez. No art. 14 dispõe sua entrada em vigor com a publicação.

5. A Lei ora considerada, sendo de anistia, contém uma disposição excepcional que logo incidiu sobre todos os que se encontravam na situação de fato ou de direito, por ela considerada.

Porque sua lei contém disposição de regime jurídico de exceção, a anistia concedida logo suspendeu a aplicação da norma repressiva. Em conseqüência da própria finalidade social deste dispositivo de lei, tem-se que uma, de anistia, produz de pronto os efeitos que ela pretende. Eles são imediatos, quanto às situações que encontra, por ela definidas para a incidência — se não dispuser de outro modo.

6. Assim se vê que de comum, as leis já produzem efeito geral e imediato. Mas quando com a natureza de Lei de Anistia, exaspera-se este princípio da pronta vigência das leis, para a irradiação de seus efeitos.

7. A situação de uma lei de anistia consiste em extinguir, de modo excepcional, a aplicação da legalidade que encontra, de repressão punitiva. É nisso que ela consiste. Este é o seu fim político e social. Cria um regime jurídico de exceção. Com ele, suspende dentro de um prazo de tempo pretérito a aplicação do regime jurídico no entanto vigente. Ora, sendo este o objeto da anistia, não há como entender-se que uma lei que a concede, tenha seus efeitos suspensos, se ela não o disser, e nem fazê-la depender de decreto ou despacho, se ela própria não o fez.

No caso da Lei nº 6 683/79, nota-se a força imediata do seu enunciado:

"Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram" etc.

Entende-se portanto que a lei desde logo anistiou aqueles que encontrou na situação jurídica por ela abrangida e no prazo que delimitou.

III. *Atuação excepcional das leis de anistia*

8. Por efeito dela, suspende-se a aplicação das disposições legais que até então estavam em incidência sobre os que esta lei veio anistiar. Estas outras normas encontravam-se produzindo eficácia, ou por efeito de sentença judicial ou por conseqüência de decisão punitiva de outra autoridade. É um regime jurídico repressivo vigente, e que se achava em curso de aplicação. Mas foi suspenso desde logo por lei, tal como é o próprio da anistia.

Não foi o fato punível que por lei deixou de existir com a anistia, como asseveram alguns. Com seu advento, a Lei da Anistia atinge apenas a aplicação da legalidade, a repressiva, e institui um regime de exceção a ela. Este é o seu fim. O fato punível, existindo embora, não gera incidência repressiva, subsiste a responsabilidade civil.

9. O efeito da anistia surge imediatamente (Lei de Int., art. 6º), porque consiste em uma disposição de lei. Não há como fazer com que seus efeitos dependam de decreto, ou de requerimento, ou de despacho — se a lei não o disse. Anistia é concessão do Poder Legislativo, ainda que caiba a iniciativa da lei ao presidente da República (Constituição, art. 57, VI). Não é concessão da administração, mas da lei.

IV. *Anistia e ampla interpretação*

10. 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 noção, 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 a seja (*odiosa restringenda, favorabilia amplianda*), no caso porém de Lei de Anistia é o fim social, por ela perseguido, que assim recomenda (Lei de Int., art. 5º — "Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum"). O seu fim social consiste na atuação de excepcionalidade, contra o regime legal vigente. É de ser atendido imediata e plenamente.

V. *Despacho ministerial, natureza*

11. É certo que a Lei nº 6 683/79 regulou a faculdade de o anistiado, servidor civil ou militar, requerer reversão ao serviço ativo (art. 2º). E dispôs também sobre o procedimento da autoridade, na decisão destes pedidos (art. 3º).

O despacho da autoridade, porém, quando juridicamente considerado, surge como um ato-condição no sentido que lhe deu Hauriou. A saber: o ato que é condição para que se deflagre ao indivíduo, o estatuto legal existente e relativo a uma dada situação jurídica geral e impessoal, constante de lei.

Nem o despacho nem o requerimento do anistiado têm força criadora de direito individual, não são atos constitutivos do direito do anistiado. Diverso disso, a situação jurídica dele, como anistiado, já está disposta pela lei, ainda que geral e impessoal, e não é de ser constituída pelo Poder Executivo, estando já na lei.

VI. *Conclusão*

Chego à conclusão de que —

1º a Lei da Anistia (Lei nº 6 683/79) incidiu de modo imediato sobre as situações jurídicas individuais por ela visadas, não cabendo a decreto constituí-las;

2º que o requerimento do anistiado e o despacho da autoridade, referentes à reversão ao serviço ativo, são meros atos-condição, pois que não são constitutivos do direito, mas apenas legalmente aptos a concretizar, ao anistiado, a conseqüente situação jurídica disposta por lei, já presente na disposição legal de modo geral e impessoal;

3º por conseguinte e quanto à remuneração aos servidores civis ou militares, surgida em conseqüência da anistia, sendo ela efeito da Lei nº 6 683/79, é devida de imediato, a contar desde a data da entrada em vigência da lei, ou seja, desde 28 de agosto de 1978, adaptada à situação em que retorne o anistiado.

Brasília, 26 de junho de 1980. — *Clóvis Ramalhete,* Consultor-Geral da República.