PARECERES

SERVIDOR PÚBLICO — EMPRESA ESTATAL — ANISTIA

I — Da consulta; II — Da natureza jurídica da anistia; III — *Dos limites da retroatividade da anistia*; IV — *Da anistia concedida pela Lei 8.878/94;* V — *Da suspensão e da revisão dos processos administrativos sobre a anistia;* VI — *Do controle de atos administrativos pelo Judiciário*; VII — *Das respostas aos quesitos*

PARECER

I — DA CONSULTA

1. Versa a consulta sobre a anistia concedida pela Lei 8.878, de 11 de maio de 1994, cujo art. 1º determina sua aplicação aos empregados das sociedades de economia mista.

2. Tendo em conta as reclamações ajuizadas na Justiça do Trabalho contra a Companhia Vale do Rio Doce, em virtude da suspensão dos procedimentos referentes ao cumprimento das decisões da Comissão Especial de Anistia a que se refere o art. 5º da mencionada Lei, essa empresa estatal formula as seguintes perguntas:

A) Qual a natureza jurídica do instituto da anistia e quais os limites para sua concessão na Lei 8.878/94, notadamente o que seja 'motivação política'?

B) O artigo 160 do Código Civil confirma a licitude dos atos praticados no exercício regular de um direito.

B.1 Pode o ex-empregado que recebeu todas as indenizações legais ser anistiado?

B.2 Pode o ex-empregado que, além das indenizações legais, recebeu vantagens extralegais em razão de adesão voluntária a plano de incentivo ao desligamento, com vedação de retorno à empresa, beneficiar-se da anistia?

C) A despedida imotivada de empregado pelas sociedades de economia mista que desenvolvem atividades econômicas (173 § 1º CF) encontra obstáculo nos princípios do artigo 37 da Carta Magna?

D) O artigo 6º do Decreto 1.499, de 25.05.95, suspendeu todos os procedimentos administrativos de execução das decisões anistiadoras para análise por uma Comissão Revisora. Esta disposição cumulada com a instauração de Inquérito Civil Público pela Procuradoria da República seriam suficientes para o sobrestamento dos processos judiciais com pedido de reintegração liminar e dos procedimentos administrativos?

E) Pode o juízo trabalhista conceder reintegração liminar do ex-expregado anistiado, sob a forma de tutela antecipada, embasado na nova disposição do artigo 273 do CPC (Lei 8.952/94)?

II — DA NATUREZA JURÍDICA DA ANISTIA

3. Consoante a lição que nos deixou Carlos Maximiliano, a anistia corresponde a um ato do poder soberano cobrindo "com o véu do olvido certas infrações criminais" (Lex oblivionis), impedindo ou extinguindo os respectivos processos ou tornando sem efeito as condenações. No direito constitucional brasi-

leiro — prosseguiu o notável hermeneuta — a anistia se distingue do indulto, porque este é um ato do Poder Executivo e tem caráter individual; aquela é uma deliberação do Congresso Nacional e aproveita a uma coletividade" (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, Rio, Freitas Bastos, 1948, vol. IV, pags. 151 e 248).

4. O não menos saudoso Pontes de Miranda, abordando o tema, prelecionou:

"Anistiar é apagar-se na lembrança, privar de lembrança, esquecer-se do que ocorreu (...) não se confunde com o perdão ou indulto que se inspira em valor subjetivo do condenado como indivíduo ou parte do grupo" (Comentários à Constituição de 1967, São Paulo, Rev. dos Trib., 2ª ed. 1970, vol. II, pag. 44).

E depois de sublinhar que, em princípio, a anistia concerne a "atos criminais políticos", mas pode alcançar atos de indisciplina de funcionários nos quais haja elemento político, escreveu o citado mestre:

"Pode acontecer que o Poder Legislativo chame 'anista' a concessão que o não é" (obra e volume citados, pags. 48 e 49).

5. Aliás, entre nós a anistia tem comtemplado punições dicisplinares que não configuradoras de penalidades criminais, aplicadas com esteio em leis modificadas ou revogadas por novo regime jurídico-político. Nesse sentido dispuseram o art. 28 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 e o art. 8º das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.

III — DOS LIMITES DA RETROATIVIDADE DA ANISTIA

6. Analisando a anistia decorrente do fim do regime franquista, aos juristas espanhóis Luis Enrique de La Villa e Aurélio Bonete ponderaram:

"A anistia trabalhista expressa o conflito entre dois princípios fundamentais do direito: a *segurança jurídica* (paz social, certeza ....) e a *justiça* como exigência de transformação do direito e de negação (ética) das conseqüências do direito anterior. Esse conflito impede que a anistia trabalhista (negação da segurança jurídica, da livre contratação, atentado à propriedade...) possa ser entendido como um direito estático, senão como um direito em transformação, instável, no qual se produz uma incompatibilidade axiológica entre a nova norma e a manutenção das situações criadas pela legislação do regime anterior. A anistia trabalhista dependerá da intensidade do conflito latente no processo de transformação jurídica e, em definitivo, de um juízo ideológico sobre o mesmo. Se a derrogação não basta, se produzirá a retroatividade, a anistia." ('La amnistia laboral', Madrid, La Torre, pag. 32).

7. No campo do Direito Criminal, a anistia extingue imediatamente o processo em curso ou a pena imposta por sentença transitada em julgado. Aí, a norma editada pelo poder estatal competente tem por alvo as próprias instituições públicas. Da mesma forma, pode apagar punições administrativas de índole disciplinar no plano da administração pública federal. Vale lembrar, com Pontes de Miranda, que por vezes

"há elemento político na indisciplina de funcionários estaduais, e a anistia pode vir a apagar o ato de cada um dos funcionários e as suas conseqüências. A pena que não está no Código Penal nem nas demais leis da União somente pode ser apagada pelo poder a que cabe estabelecê-la e a estabeleceu". (Obra e volumes citados, pag. 48)

8. Diversa, porém, é a equação jurídica quando a anistia pretende atingir direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada, atinentes a relações de direito privado. Nesta hipótese, a proteção constante do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, limita a abrangência da anistia concedida por legislação infra-constitucional.

9. Destarte, se uma disposição de hierarquia constitucional, sobretudo porque adotada no momento da consagração do novo regime jurídico-político, pode afastar a incidência da precitada proteção inserida no título sobre os direitos e garantias fundamentais, certo é que não o poderá fazer a lei ordinária aprovada e sancionada com base no art. 48, inciso VIII, da Carta Magna, para atingir relações no di-

reito privado protegidas pelo comando do seu art. 5º, inciso XXXVI.

IV — DA ANISTIA CONCEDIDA PELA LEI 8.878/94

10. Dispõe essa lei, resultante da Medida Provisória nº 473, de 19 de abril de 1994, aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo seu Presidente:

"Art. 1º — É concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:

I — exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II — despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III — exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, ao servidor titular de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente à época da exoneração, demissão ou dispensa."

11. A disposição é compatível com o objeto da anistia quando alude aos "demitidos ou dispensados *por motivação política*, devidamente caracterizada, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de *movimentação grevista*"; mas extravasa do conceito de anistia quando procura anular exonerações, demissões ou dispensas consumadas com violação a qualquer das fontes formais de direito. A verdade é que o Congresso Nacional não tem competência para tanto; ainda que sob o rótulo inadequado da anistia.

12. Se o servidor público ou o empregado de órgão da Administração Federal indireta é demitido ou dispensado (a exoneração é de iniciativa do titular do cargo) com violação de norma jurídica que o beneficia, caber-lhe-á, se quiser, ingressar em Juízo para postular sua pretensão (art. 5º, XXXV, da Constituição).

13. Afigura-se-nos, por isto, inconstitucional o disposto nos incisos I e II, do art. 1º, da Lei nº 8.878, de 1994.

14. Para a sua aplicação, essa lei determinou ao Poder Executivo que constituísse Subcomissões Setoriais, de cujas decisões caberia recurso para a Comissão Especial de Anistia (art. 5º). A tais órgãos de duração transitória foi atribuída a competência para o exame dos pedidos de anistia à luz dos pressupostos elencados no art. 1º transcrito.

15. As decisões das subcomissões e da Comissão Especial configuram, portanto, *atos administrativos vinculados*, não podendo ser prolatadas senão nos estritos limites da autorização legal. Como nos ensinou o douto administrativista Oswaldo Aranha Bandeira de Mello,

"O Estado, ou quem faça as suas vezes, na prática de atos administrativos pode se encontrar em duas posições antagônicas: ora deve se cingir a estritas determinações legais e obedecer a comando da norma, em se verificando as condições do fato por ela prescritas, no caso particular considerado; ora pode apreciar a conveniência ou oportunidade dentro das soluções legais admitidas de forma indeterminada, de modo a proceder desta ou daquela maneira. No primeiro caso, diz-se que a Administração Pública, a respeito dessa matéria, tem poderes vinculados ou legais e, assim, o ato administrativo é de caráter vinculado ou legal." (Princípios Gerais de Direito Administrativo, Rio, Forense, 2ª ed., 1979, vol. I, pags. 470/1).

16. As decisões das mencionadas subcomissões e da Comissão revisora, ainda que aprovadas por Ministro de Estado ou pelo Chefe do Poder Executivo, teriam de fundamentas suas conclusões de forma a evidenciar o enquadramento do respectivo servidor, ou empregado, numa das hipóteses discriminadas no art. 1º da Lei nº 8.878. Muitas subcomissões assim procederam; mas a Comissão Especial de Anistia, ao conhecer dos recursos

então oferecidos, juntou em centenas de processos, xerocópias de uma decisão-padrão, que, obviamente, não revela a análise fática e jurídica do correspondente caso concreto.

17. Cumpre sublinhar, outrossim, que tais decisões são proferidas, *ex-vi-legis*, sob *condição suspensiva*, porquanto sua execução ficou dependente das

"necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da Administração" (art. 3º);

e, ainda assim, foi estabelecida uma *escala de prioridade* para a readmissão dos anistiados (Cf, o parágrafo único do art. 3º).

V — DA SUSPENSÃO E DA REVISÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SOBRE A ANISTIA

18. Tendo em vista as razões que motivaram a instauração de Inquérito Civil Público pela Procuradoria da República no Distrito Federal, "a existência de indícios de irregularidades praticadas em vários procedimentos" e a recomendação do douto Procurador Geral da República para que

"seja verificada a possibilidade de determinar providências aos órgãos do Poder Executivo, no sentido de proceder ao reexame de todos os processos em que tenha sido efetivada a anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, bem como maior cautela no deferimento de novos processos, para que se possa evitar prejuízos incalculáveis aos cofres da União".

— o Presidente da República expediu o Decreto nº 1.499, de 24 de maio do corrente ano, com o qual:

a) suspendeu quaisquer procedimentos administrativos para a execução das decisões das referidas subcomissões e Comissão Especial concessória de anistia (art. 6º);

b) constituiu "Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia", com a atribuição de

"I — reexaminar as decisões que acolheram pedidos de anistia proferidas pelas Subcomissões Setoriais, assim como aquelas proferidas nos recursos interpostos perante a Comissão Especial, referidas no art. 5º da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994;

II — apreciar os recursos pendentes de julgamento no âmbito da Comissão Especial a que alude o inciso anterior."

19. As decisões dessa Comissão devem ser submetidas ao Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (art. 2º), cuja homologação gerará sua eficácia no plano administrativo; mas, ainda assim, a readmissão do anistiado permanece sujeita às condições prescritas no art. 3º da Lei nº 8.878 (art. 3º).

20. Nem se diga que a decisão da Comissão Especial de Anistia é insusceptível de revisão pela própria Administração Pública Federal. Os atos administrativos só se tornam definitivos em relação a terceiros interessados, quando esgota a faculdade de interpor recurso no âmbito da própria Administração; mas a revogação, reforma ou anulação desses atos é inerente aos poderes da Administração Pública, visando a homenagear a utilidade pública e o interesse coletivo (Cf. Bandeira de Mello, obra e volume citados, pag 631).

21. Como assinalou o saudoso Hely Lopes Meirelles,

"A faculdade de invalidação dos atos administrativos pela própria Administração é bem mais ampla que a que se concede à Justiça Comum. A Administração pode desfazer seus próprios atos por considerados de mérito e de ilegalidade, ao passo que o Judiciário só as pode invalidar quando ilegais. Donde se dizer que a Administração controla seus próprios atos em toda plenitude, isto é, sob os aspectos da oportunidade, conveniência, justiça, conteúdo, forma, finalidade, moralidade e legalidade.

.....

O conceito de ilegalidade ou ilegitimidade, para fins de anulação do ato administrativo, não se restringe somente à violação frontal da lei. Abrange, não só a clara infringência do texto legal, como também o abuso, por excesso ou desvio de poder, ou por relegação dos princípios gerais do direito." (Direito Administrativo Brasileiro, SP, Revista dos Tribunais, 13ª ed., 1987, pags. 160 e 164).

22. Daí as súmulas de jurisprudência uni-

forme, a respeito adotadas pelo colendo Supremo Tribunal Federal:

"346 — A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos";

"473 — A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em tais casos, a apreciação judicial".

23. A *anulação* opera *ex-tunc*, enquanto que são *ex-nunc* os efeitos da *revogação*. E, na hipótese em exame não se pode falar em direito adquirido dos beneficiados pela decisão uniforme da referida Comissão Especial de Anistia, porque suas readmissões estavam, como ainda estão, sujeitas a condições que a Administração Federal considerou não implementadas. Demais disto, a suspensão dos procedimentos de readmissão tem por finalidade a *anulação*, e não a revogação, das decisões-padrão que motivaram, inclusive, a instauração de Inquérito Civil Público pela ilustrada Procuradoria da República em Brasília.

24. A oportuna e legítima suspensão dos precitados procedimentos administrativos perdurará, no que tante a cada caso, até a homologação, pelo CCE, da correspondente decisão da Comissão Especial de Revisão dos Processos de Anistia.

VI — DO CONTROLE DE ATOS ADMINISTRATIVOS PELO JUDICIÁRIO

25. No enunciado do sempre lembrado Seabra Fagundes,

"Quando o Poder Judiciário, pela natureza da sua função, é chamado a resolver as situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, tem lugar o controle jurisdicional das atividades administrativas"

— controle que deve operar sob o crivo da sujeição do ato administrativo impugnado

"à ordem jurídica, ou seja, à legalidade" ('O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário', Rio, Freitas Bastos, 3ª ed., 1957, pags. 125 e 113).

26. Na hipótese em tela, afigura-se-nos *inoportunas as ações judiciais* ajuizadas contra as entidades de direito público e as empresas estatais que foram legitimamente obrigadas a suspender os procedimentos de readmissão dos servidores e empregados contemplados por decisões ora sob reexame por parte da Comissão instituída pelo Decreto nº 1.499, de 1995. Até o término do procedimento aludido no parágrafo 24 deste parecer, faltará o título com o qual o ex-servidor, ou empregado, poderá requerer sua readmissão, com observância, ainda, das condições e prioridades descritas nos arts. 2º, parágrafo único, e art. 3º, da Lei nº 8.878, de 1994.

27. Entretanto, se o Juízo competente concluir que deve examinar o mérito da ação, duas questões devem ser, *data venia*, objeto de judiciosas considerações:

a) a constitucionalidade do preceituado nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994;

b) o enquadramento ou a inadequação de cada caso aos pressupostos indicados no incisos do art. 1º da Lei 8.878, de 1994, não revelados, como deveria, pela esdrúxula decisão xerografada e juntada em todos os processos.

28. Caberá ao Poder Judiciário, inquestionavelmente, examinar tanto a constitucionalidade da norma legal pertinente e/ou sua violação pelo questionado ato administrativo vinculado, como também — para repetir a lição já citada, de Hely Meirelles — "o abuso, por excesso ou desvio de poder", por parte da autoridade que o praticou.

29. A anistia, quando decretada por preceito constitucional, pode desconstituir direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada, embora deva operar apenas no campo das punições criminais e disciplinares enodoadas por motivação política. É verdade que, por vezes, denomina-se "anistia a concessão que o não é" (Pontes de Miranda, trecho precitado). Já a anistia determinada pelo Congresso Nacional, no uso da competência que lhe outorgou a Carta Magna (art. 48, VIII), deve ter por objeto atos considerados criminosos pelo sistema jurídico-político então vigente e faltas disciplinares verificadas na órbita da Ad-

ministração Pública Federal (v. o que escrevemos nas seções II e III desta parecer).

30. Por via de conseqüência, a lei infraconstitucional, no que rotulou de *anistia* o que não corresponde a esse instituto jurídico-político, há de ser tida por inconstitucional, pois não pode irradiar os efeitos da anistia ao que o não é. E, obviamente, não poderá afrontar direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada — garantias fundamentais das pessoas físicas e jurídicas (art. 5º, XXXVI da Constituição). Não se trata da proteção a atos ou negócios praticados no exercício regular de um direito, a que se refere o art. 160 do nosso Código Civil, porque a legítima anistia pode apagar, excluindo do mundo jurídico, punições criminais ou disciplinares, e seus corolários, impostas de conformidade com o sistema legal então vigente.

31. Analisando-se o disposto nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.878, verifica-se que eles estendem a anistia aos servidores exonerados, demitidos, despedidos ou dispensados, no período de 16 de março de 1990 a 30 de setembro de 1992, com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar, de convenção ou acordo coletivo ou, ainda, de sentença normativa. Só o inciso III alude a exoneração, demissão ou dispensa "por motivação política" ou "em decorrência de movimentação grevista".

32. Ora, se a despedida, ou exoneração, fora das hipóteses referidas no inciso III, atendeu às normas jurídicas aplicáveis, é evidente que se não pode cogitar de sua violação; e, se violação ocorreu, o correspondente litígio teria, como terá, de ser apreciado pelo Poder Judiciário, sob pena de subverter-se a competência constitucional dos tribunais.

33. Relativamente às duas hipóteses mencionadas no inciso III é que a Comissão Especial de Anistia teria de examinar caso a caso e revelar as respectivas conclusões, tal como fizeram as Subcomissões. Estas, entretanto, tiveram, em sua maioria, reformados os seus pronunciamentos pela resolução-padrão daquela, sem qualquer análise apropriada.

34. Não conhecemos, ainda, nenhuma decisão de tribunal a respeito das questões em foco. Nas Juntas de Conciliação e Julgamento, todavia, teses por nós defendidas vêm sendo acolhidas pelos Juízes que as compõem:

"À luz dos argumentos acima expendidos, não resta dúvida de que as dispensas efetivadas pela reclamada, com ou sem a adesão ao 'Plano de Desligamento Incentivado', é ato jurídico perfeito, cujo respeito é imposto de forma imperativa pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, como também não resta dúvida, se ultrapassado este entendimento, de que a habilitação perante a Comissão Especial de Anistia não gera direito adquirido ao retorno imediato ao trabalho, mas simples expectativa de direito, pendente das necessidades de pessoal da reclamada. Em suma, o propagado direito adquirido dos autores é um nada jurídico." (Sentença de 30.06.95, da Junta de Conciliação e Julgamento de Itabira, no processo 728/95; Juiz-Presidente Manoel Barbosa da Silva);

"A prova dos autos, especialmente o laudo pericial, sobretudo nos esclarecimentos, revela que a ré dispensou os reclamantes no uso de seu constitucional direito de resilir contratos.

.....

Todos os TRCT dos autores revelam que eles nunca foram dispensados sob motivo de justa causa. Todos os TRCT ou foram preenchidos com o código 01 ou demarcado que houve dispensa sem justa causa. Conclui-se, de forma inarredável, que as resilições ocorridas o foram dentro da mais absoluta legalidade.

.....

De tudo emerge que os reclamantes não se encaixam nas previsões contidas na Lei 8.878/94. Eles não foram demitidos com violação de nenhum texto legal, constitucional, regulamentar, convencional, normativo ou motivação política, 'data venia'. Repita-se: foram dispensados e receberam tudo a que tinham direito. Isso bem demonstrou o laudo pericial. Destarte, não podem ser reintegrados. Se não podem ser reintegrados, não têm garantia de emprego" (Sentença de 06.06.95, da 14ª Junta de Conciliação e Julgamento de Belo Horizonte, no processo 00661/95; Juiz-Presidente Ricardo Marcelo Silva).

"De fundamental questionamento é a anu-

lação em relação aos atos vinculados, posto que é dever da administração pública declarar a nulidade em atenção ao princípio do interesse público sobre o particular. Diz-se vinculado o poder da administração quando a lei não deixou opções; todos os aspectos da atuação administrativa estão elencados na lei.

.....

No entanto, submetido o parecer à apreciação da comissão especial de anistia, todos os recursos interpostos fora providos, entendendo a ré que a comissão não respeitou o princípio da vinculacão dos atos administrativos, uma vez que não apreciou de forma individual os pedidos.

.....

O Colegiado decide pelo indeferimento do pedido dos autores por entender que a dispensa imotivada dos empregados de empresa pública não consistiu em ato de arbitrariedade e portanto dispensa motivação, não havendo no ato do empregador no exercício de direito resilitivo do contrato de emprego inobservância do princípio da moralidade com violação de dispositivo constitucional. Pelo exposto, não existe o requisito legal (artigo 1º, II da Lei 8.878/94) que autorizaria a readmissão dos acionantes. Ainda que existissem os referidos pressupostos, a reclamada não teria cometido qualquer ilegalidade quando não estavam presentes os elementos de ordem orçamentária e financeira referidos na lei no artigo 3º do mesmo instrumento legal, pressupostos indispensáveis para concretização da readmissão." (Sentença de 04.07.95, da 35ª Junta de Conciliação e Julgamento do Rio de Janeiro, processo 685/95; Juíza no exercício da presidência Katia Emílio Louzada).

"Enganam-se os Reclamantes quando afirmam que a decisão da Comissão Especial de Anistia, cristalizada na Portaria nº 36, 'encerrou qualquer questionamento'.

É que no Brasil, nenhum ato administrativo, discricionário ou vinculado, foge ao controle do Poder Judiciário. (Cf. Florivaldo Dutra de Araújo, Motivação e Controle do Ato Administrativo. Del Rey, ed. 1992, p. 145).

No caso dos autos, trata-se, à evidência, de ato vinculado, vale dizer, a anistia só pode ser concedida uma vez satisfeitos os requisitos insculpidos nos incisos I, II e III do artigo 1º da Lei 8.878/94.

'Tratando-se de motivo vinculado pela lei, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o que o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação.' (Cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed., p. 137).

Realmente, é somente através da motivação e da prova trazida para os autos que o Judiciário poderá verificar a conformidade ou não do ato administrativo (no caso, o ato administrativo concessivo da anistia aos empregados da reclamada) com sua regulação jurídica, à qual se vincula. (Cf. Florivaldo Dutra de Araújo, Ob.cit., p. 131).

Hipótese contrária, significaria pretender tirar do controle do Judiciário as decisões da denominada 'Comissão Especial de Anistia', cujos atos seriam mantidos numa zona de penumbra, em flagrante ofensa aos princípios da legalidade, publicidade e moralidade, que devem nortear a administração pública e o estado democrático de direito.

E nã custa relembrar, finalmente, que os atos da referida Comissão estão sendo objeto de inquérito civil público, ao fundamento de que muitas de suas decisões 'extrapolaram os limites traçados pelo legislador ordinário', conforme demonstrado pelos documentos de fls. 115/116.

Por esses motivos, e à mingua de provas de que os Autores preencheram os requisitos da Lei 8.878/94, indeferem-se os pedidos da inicial." (Sentença da 26ª Junta de Conciliação e Julgamento de Belo Horizonte, de 08.06.95, processo 659/95; Juiz-Presidente Marcelo Furtado Vidal).

"A propósito, é de bom alvitre informar que a MM. 12ª JCJ/DF, através de sentença publicada no dia 05.05.95, solucionou definitivamente a lide ao rejeitar o pedido dos autores após declarar *'ex-officio, incidenter tantum e inter pars*, a inconstitucionalidade material da Lei 8.878/94.

.....

Por outro lado, não se vislumbra preenchido, também, o requisito contido no inciso I do art. 273 em comento e, que traduz o *peri-*

culum in mora, único instituto que permite a antecipação da tutela *inaudita altera pars*." (Sentença da 16ª Junta de Conciliação e Julgamento, de Brasília — DF, de 27.07.95, processo 767/95; Juiz-Presidente Mário Macedo Fernandes Caron).

VII — DAS RESPOSTAS AOS QUESITOS

35. Tendo em vista o exposto, entendemos que as perguntas formuladas na Consulta (v. § 2º) ensejam as seguintes respostas:

A — *Anistia*, do grego *amnestia*, significa esquecimento determinado pelo Poder Constitucional competente (historicamente, por ato do poder soberano) desconstituído punições ou tornando impuníveis atos delituosos de caráter criminal ou disciplinar, cujo enquadramento ou prática teve motivação política. Não se confunde com o perdão ou indulto, cujos efeitos não retroagem para desfazer a condenação criminal ou a penalidade disciplinar. A expressão "motivação política", no que concerne à anistia, tem conceituação ampla, alcançando atos delituosos praticados com a finalidade de subverter ou simplesmente contestar a ordem jurídica em vigor, ainda que sem intenção de implantar determinada ideologia política.

B — A competência para anistiar conferida ao Congresso Nacional (art. 48, VIII, da Constituição) não lhe faculta desconstituir atos ou negócios jurídicos praticados sem motivação política, ainda que em prejuízo de servidores públicos civis da União e empregados da Administração Federal Indireta. Não se trata de preservar os atos lícitos a que alude o art. 160 do Código Civil, porque a legítima anistia poderia desconstituí-los. Contudo, sem essa motivação e fora do terreno da punição criminal ou disciplinar, tais atos ou negócios configuram atos jurídicos perfeitos garantidos por preceito constitucional (art. 5º, XXXVI). Daí concluírmos pela inconstitucionalidade dos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994. Até porque é do Poder Judiciário a competência para julgar se determinados atos unilaterais ou bilaterais violaram as normas jurídicas pertinentes.

C — O disposto no § 1º do art. 173 da Constituição visa a impedir que as empresas privadas sejam oneradas com obrigações trabalhistas e tributárias em nível superior das incidentes sobre as estatais que empreendem atividade econômicas. Destarte, não nos parece inconstitucional a lei que concede anistia aos empregados de empresas integrantes da Administração Federal Indireta, sem estendê-la às empresas em geral. A equação jurídica é outra: assim como o empresário privado pode perdoar empregados despedidos pela prática de atos faltosos, também o poderá fazer a União no tocante aos empregados das empresas públicas e das sociedades que administra por deter o controle acionário. Quanto à exigência de concurso aludida no art. 37, inciso II, da Constituição, certo é que não concerne à *readmissão*, mas à investidura inicial em cargo ou emprego público.

D — Legítima a decisão do Presidente da República, consubstanciada no art. 6º do Decreto nº 1.499, de 1995, suspendendo os procedimentos administrativos para a readmissão dos servidores e empregados contemplados pelas decisões uniformes da Comissão Especial de Anistia, visando ao seu reexame em razão das irregularidades apontadas pela Procuradoria da República no Inquérito Civil Público. A Administração Pública pode anular os seus próprios atos (Súmulas nºs 346 e 473, do STF) e tem o dever de reexaminá-los quando há indícios veementes de que foram praticados no arrepio da lei. *A fortiori*, parece-nos inoportuno o pedido de reintegração liminar, até porque a execução das decisões sob suspeita, e que perderam sua eficácia no âmbito da Administração Federal, estava sujeita a prioridades e condições suspensivas.

E — Os casos focalizados na Consulta não pode, *data venia*, justificar a readmissão liminar dos ex-empregados sob a forma da tutela antecipada de que trata o novo art. 273 do CPC, ainda que haja "prova inequívoca" do respectivo enquadramento numa das hipóteses do art. 1º da Lei 8.878 (ressalvados que os incisos I e II desse artigo ferem a Carta Magna), seja porque não ocorre "dano irre-

parável ou de difícil reparação" ou "abuso de direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do réu", que são os dois pressupostos para o deferimento da medida processual.

S.M.J., é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 1995.

Arnaldo Lopes Süssekind, Ministro aposentado do TST

Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas