

# **PARECER<sup>1</sup>**

## **“ANISTIADOS DO GOVERNO COLLOR”**

*Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior,  
Consultor-Geral da União.*

---

<sup>1</sup> Este parecer foi reduzido em sua extensão por questões de política editorial. Entretanto, o parecer está disponível na íntegra na Revista Virtual da AGU, na página eletrônica da Escola da AGU



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO N° 00400.000843/2007-88

Interessado : Associação Nacional dos Membros das Carreiras da AGU - ANAJUR

Assunto: Anistiados do Governo Collor

(\*) Parecer n° JT — 01

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER CGU/AGU N° 01/2007 - RVJ, de 27, de novembro de 2007, da lavra do Consultor-Geral da União, Dr. RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar.

Brasília, 28 de dezembro de 2007.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

Advogado-Geral da União

(\*) A respeito deste Parecer o Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Aprovo. Em, 28-XII-2007”.

**DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Aprovo os termos do Parecer do Consultor-Geral da União no 1/2007, acrescentando as seguintes considerações, que passam a balizar a forma de aplicação do referido parecer, bem como passam a ser os parâmetros de análise e interpretação da hipótese “*motivação política devidamente comprovada*”, no âmbito da CEI e de suas subcomissões:

I) Por primeiro, há de se ler em conta que uma Lei de Anistia como a ora analisada tem POR NATUREZA a REPARAÇÃO DE UMA INJUSTIÇA e não a concessão de uma graça ou perdão.

Ou seja, NÃO SE TRATA de uma boa vontade ou de UM FAVOR feito pelo Estado, mas sim do RECONHECIMENTO DE UM ERRO, DE UMA INJUSTIÇA PRATICADA.

Agregue-se a este elemento reparador o fato de o Estado brasileiro (sem aqui querer julgar este ou aquele governo, este ou aquele órgão, este ou aquele gestor, mas simplesmente reconhecer um fato grave) não

solucionar os requerimentos a ele apresentados pelos que se intitulam beneficiários da referida Lei de Anistia aqui tratada. Lei esta que data do ano de 1994.

Tal demora impõe aos requerentes, principalmente àqueles que atendem aos requisitos da Lei e detêm o direito de ser reintegrados UMA NOVA INJUSTIÇA.

Tudo isso é agravado pelo fato de se tratar, como dito no parecer, de um direito humano basilar e que afeta não só o destinatário do direito, mas toda a sua família.

Basta destacar que aquele que teve um filho quando do ato de demissão posteriormente anistiado pela Lei em comento, terá este filho hoje cerca de 15 a 17 anos de idade.

Por tudo isso, DETERMINO no presente despacho — desde já e para evitar novas provocações de manifestação por parte desta AGU sobre eventuais dúvidas na leitura e ou aplicação do presente parecer a casos concretos — QUE EVETUAIS DUVIDAS SOBRE A APLICAÇÃO DO PARECER SEJAM RESOLVIDAS EM FAVOR DOS BENEFICIARIOS DA ANISTIA. Ou seja., que se aplique o principio, mutatis mutandis, “in dubio, pró-anistia”.

II) O segundo ponto que destaco, agora para divergir em parte do parecer (no sentido exatamente de dar a interpretação mais favorável aos destinatários da norma) é a abordagem feita sobre o dispositivo que trata da concessão da anistia em caso da “motivação política devidamente comprovada”.

Entendo que a referida hipótese, contida no inciso III, do art 1º, da Lei de Anistia, contempla hipótese autônoma, diversa das outras, de fundamento de ofensa à Lei, seja a Constitucional, seja a ordinária, sejam as cláusulas de acordo ou convenção coletiva de trabalho (“leis” entre as partes).

Bem por isso, entendo que o parecer não pode limitar a leitura do que seja “motivação política” ao arcabouço jurídico pátrio vigente, ou a abuso ou desvio de poder por parte da autoridade que praticou os atos depois objeto de anistia.

A uma, porque nada está na lei por acaso. E se a “motivação política” tivesse de ser buscada no âmbito do descumprimento das normas

existentes, não seria necessário o inciso próprio que trata dela. Bastariam aqueles que tratam da ofensa ao ordenamento jurídico vigente.

A duas, porque sendo autônoma a hipótese e não sendo ela decorrente do arcabouço jurídico pré-existente, só pode ser ela entendida no sentido de que a Lei reconheceu que houve atos de desligamentos fundados em ação persecutória de natureza ideológica, política e ou partidária, independente do ato ter sido LEGAL OU NÃO. Ou seja, mesmo o ato LEGAL de desligamento pode ser objeto de anistia, uma vez comprovada a “motivação política” para a sua prática.

Repito na hipótese: mesmo que o ato do desligamento tenha tido suporte na legislação pátria e convencional, não se sustentará, desde que eivado de natureza de perseguição ideológica ou política ou partidária.

Evidente que isso deve de ser comprovado pelo requerente da anistia, não bastando mera alegação, para cumprir-se o que a própria Lei impôs: “motivação política devidamente comprovada”.

Por sua vez, na análise e julgamento deste fundamento, o Poder Executivo, através da CEI, E O EXCLUSIVO JUIZ DESTE JULGAMENTO.

Quero dizer, se determinado ato ou fato for entendido como motivação política pelo órgão competente, no âmbito do Poder Executivo, como DETERMINADO PELA LEI, e não sendo motivação política elemento encontrável e definido na legislação, NÃO COMPETE AO PODER JUDICIARIO E OU AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE COMO O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO OU A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO REVER O MÉRITO DESSE JULGAMENTO.

Mérito sobre conveniência política ou o que seja motivação política é exclusivo do órgão a que a Lei deferiu tal análise, observadas as balizas postas no parecer sob análise e, evidente, na própria Lei de Anistia e nos seus regulamentos.

Podem os órgãos de controle e o Poder Judiciário verificar os aspectos de ordem formal; por exemplo, se a demissão se deu dentro do prazo a que a lei deferiu as anistias; se não houve justa causa ou outra causa para a demissão, desligamento etc.

Por consequência, não compete às consultorias Jurídicas dos Ministérios, em especial a CONJUR do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e mesmo a própria AGU ou o próprio Advogado-

Geral da União opinar, avaliar ou decidir sobre o que seja ou não seja em cada caso concreto “motivação política”.

Mas ponho-me de acordo com o Parecer no sentido de que não se pode considerar “motivação política”, em abstrato, a própria política global de Estado mínimo, então legitimada pelas umas com a eleição de Collor.

Isso porque, pela Lei de Anistia, só os atos concretos, individualizados, que comprovadamente mostrem que a demissão foi persecutória, por motivo de ordem política, podem ser considerados para a hipótese do referido inciso III.

Assim, avanço neste ponto em relação ao parecer para fixar que “motivação política devidamente comprovada” é requisito de julgamento exclusivo — NO SEU MERITO — da própria administração pública (poder político propriamente dito), não se submetendo a sua análise às premissas legais, MAS SIM A PREMISSAS E PROVAS DE ORDEM POLÍTICA, IDEOLÓGICA E PARTIDÁRIA DEVIDAMENTE COMPROVADAS.

III) Por último, destaco que as autoridades julgadoras dos pedidos de anistia poderão deferi-la, desde que presentes os requisitos da Lei da Anistia, mesmo quando o fundamento do pedido formulado for diverso daquele que embasa a decisão do órgão julgador do pedido.

Isso porque o julgador não se vincula aos fundamentos expostos no requerimento do interessado, mas sim ao seu pedido e às provas produzidas nos autos.

IV) Com estas observações adoto na íntegra a análise, as conclusões, bem como os encaminhamentos sugeridos no Parecer do Consultor-Geral da União n° 1/2 007.

Brasília, 28 de novembro de 2007.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI  
Advogado-Geral da União

Parecer CGU/AGU N° 01/2007 - RVJ

PROCESSO: 00400.000843/2007-88

INTERESSADO: Associação Nacional dos Membros das Carreiras da AGU  
- ANAJUR

ASSUNTO: ANISTIADOS DO GOVERNO COLLOR

Senhor Advogado-Geral da União,

## I

### Antecedentes e contextualização histórico-política da matéria

- 1 Trata-se de matéria referente à anistia dos servidores e empregados públicos demitidos, exonerados ou dispensados à época do Governo Collor e que têm enfrentado verdadeira via crucis em sua tentativa de retorno à administração pública federal.
- 2 A Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União – ANAJUR formulou, por intermédio do Ofício n° 43/2007 – ANAJUR, de 19.04.2007, às fls. 01, pedido de reconsideração da Nota DECOR/CGU/AGU N° 76/2006 – MMV, proferida nos autos do Processo n° 00400.000575/2005-32, pleiteando a preservação dos associados que indica – assistentes jurídicos reintegrados à administração federal – no quadro suplementar da AGU.
3. A partir desse pedido específico, decidiu a AGU proceder à ampla revisão e atualização da matéria, em face de sua complexidade, relevância e transcendência.
4. Determino, inicialmente, a apensação ao processo em epígrafe do processo n° 00400.000575/2005-32, em cujo âmbito se deu a elaboração da NOTA DECOR/CGU/AGU N° 76/2006 – MMV, aprovada pelo Despacho n° 1.202/2006 do então Consultor-Geral da União, e, posteriormente, por Despacho do Advogado-Geral da União à época, datado de 23 de janeiro de 2007, que lhe conferiu os efeitos dos incisos X e XI do art. 4° da Lei Complementar n° 73, de 1993, pelo fato de o processo ora sob análise conter pedido

de reformulação da citada NOTA DECOR.

- 5 Determino, ainda, a apensação dos processos de nº 00400.001821/2001-40, 00400.001925/2001-54, 5000.086868/2004-07, 00400.000817/2005-98, 00400.002324/2005-92, 00400.001210/2006-14, 00400.000749/2007-29, 00410.001233/2007-82, 00400.005213/2007-08, 00400.005980/2007-17 e 00400.006024/2007-44 em tramitação na Advocacia-Geral da União, por absoluta identidade temática.
- 6 A relevância da matéria é inequívoca. Diz respeito à vida profissional de milhares de servidores e empregados públicos. Os números são imprecisos, porém, são eloqüentes para atestar a necessidade de o Governo Federal posicionar-se claramente sobre a situação.
- 7 Na verdade, diversas foram as manifestações do Governo Federal ao longo dos últimos treze anos.
- 8 Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Orientações Normativas, Pareceres da Advocacia-Geral da União, entre diversos outros normativos foram editados por inúmeros órgãos e entidades buscando a perfeita exegese da norma de regência – Lei nº 8.878, de 1994 – e a densificação dos dispositivos constitucionais relacionados à matéria.
- 9 As balizas constitucionais dizem, de um lado, com o direito ao trabalho, à dignidade humana, à proteção contra a despedida arbitrária e ao respeito aos princípios que norteiam a administração pública, especialmente os princípios da legalidade, da moralidade pública e o preceito que pugna pelo provimento de cargos por concurso público, e, de outro, dizem respeito à capacidade de auto-organização do Poder Executivo, consectário do princípio da independência e harmonia dos Poderes.
- 10 Antes de adentrar a análise dos aspectos jurídico-constitucionais que envolvem a matéria, fundamental é contextualizar o momento histórico em que se originou.
- 11 Há dezessete anos tomava posse o primeiro Presidente da República eleito democraticamente pelo voto direto da população, após cerca de vinte e um anos de regime autoritário.
- 12 O país chegava a março de 1990, absolutamente dividido e polarizado politicamente.
- 13 As circunstâncias que envolveram o segundo turno das eleições presidenciais irradiaram seus efeitos para o período pós-eleitoral.

- 14 O acirramento de ânimos entre os seguidores do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva -abrangendo o Partido dos Trabalhadores, os sindicatos, incluindo as representações de servidores públicos, e os movimentos sociais - e as forças políticas e econômicas simpáticas ao candidato vitorioso, Fernando Collor de Mello, repercutiu nas ações de governo.
- 15 Somente pode-se entender tal movimento pelo fato de os servidores públicos e empregados de empresas estatais, bem como suas entidades sindicais representativas serem, àquele período e em sua maioria, simpáticas ao candidato derrotado do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 1989.
- 16 A suposta incapacidade do Governo que se instalava em separar fatos de campanha de atos de Governo teria sido o fundamento para adoção de medidas que, em tese, afastaram-se das balizas constitucionais e legais.
- 17 Essa é a única conclusão possível a que se pode chegar para entender o porquê de, ao final do Governo Collor, causado por sua renúncia em face da instalação de processo de impeachment no Congresso Nacional, seu sucessor constitucional, o então Vice Presidente Itamar Franco, ter decidido encaminhar ao Congresso Nacional texto de medida provisória que objetivava “anistiar” os servidores públicos e empregados de empresas estatais que tivessem sido afastados de seus cargos e empregos, com violação ao ordenamento jurídico-constitucional ou por motivação política.
- 18 Registre-se que o texto da medida provisória foi encaminhado após o então Presidente da República ter vetado projeto de lei aprovado no Congresso Nacional sobre a matéria.
- 19 Faz-se importante reproduzir, neste momento, trechos da Exposição de Motivos Conjunta nº 135/MF/SAF/SEPLAN/PR, de 12.04.1994, que encaminhou a Medida Provisória nº 473, de 1993, ao Congresso Nacional, posteriormente aprovada e transformada na Lei nº 8.878, de 1994.
- 20 É esclarecedor o trecho que afirma:

*3. Convém ressaltar o Parecer do Relator do projeto de lei nº 4.233/93, Deputado Nilson Gibson, na parte referente à observância da legalidade e dos que lhe são correlatos (Art. 37,*

*da CF), dentre os quais o da finalidade e o da motivação imposta ao agente público, onde discorre sobre a ausência de motivação documentada nos atos de demissão dos servidores que se propõe com esta medida a anistia às suas demissões. (grifo nosso)*

- 21 Parte-se, assim, da premissa, confirmada historicamente e reconhecida pela medida provisória transformada em Lei, que perseguições e desmandos houve naquele período, daí a necessidade que se impôs ao Estado brasileiro de reparar o mal feito.
- 22 No entanto, não é razoável supor que todos os movimentos dos gestores públicos à época foram pautados pela intenção de atingir servidores ou grupo de servidores específicos.
23. Por mais que se possa divergir ideológica e politicamente de determinada orientação que, transplantada do campo eleitoral para o campo de ação do Governo, converte-se em políticas públicas, não há como retirar legitimidade daquelas iniciativas que não foram tismadas por inconstitucionalidades, ilegalidades ou por motivação política.
24. Explica-se. Havia uma concepção minimalista de Estado à época do Governo Collor, uma proposta de ação governamental que transferia do Governo para setores privados a responsabilidade pela atuação em várias áreas, especialmente na área econômica.
- 25 Ricardo Antunes bem delineava a sintonia do Plano Collor com a orientação econômica predominante no cenário internacional à época:<sup>1</sup>

O seu sentido essencial, muitos já o disseram, é dar um novo salto para a modernidade capitalista. Um 'neojuscelinismo' mesclado com o ideário do pós-1964, contextualizado para os anos de 1990. É o acentuar do modelo produtor para exportação, competitivo ante as economias avançadas, o que supõe a franquia da nossa produção aos capitais monopólicos externos. Tudo em clara integração com o ideário neoliberal. A privatização do Estado preenche outro requisito imprescindível desse ideário. Os procedimentos para a obtenção deste telos seguem, em dose única, o essencial do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI): o enxugamento

---

<sup>1</sup> ANTUNES, Ricardo. Collor e a aventura bonapartista (publicado originalmente no jornal Gazeta Mercantil, em 04.07.1990). A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula). 2ª edição. São Paulo: Autores Associados, 2005, p.9-10

da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do déficit público, a “modernização” (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial, secularmente utilizada em nosso país. É um desenho econômico nitidamente neoliberal. O “intervencionismo exacerbado” presente no Plano e que desagradou aos setores mais à direita lembra a última medida necessária para uma lógica de um Estado que se quer todo privatizado. É a simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal. O caso chileno, entre muitos outros, mostra que não há nenhuma incompatibilidade entre estes planos.

- 26 Elucidadora é a análise dos cem primeiros dias do Governo Collor em pesquisa empreendida por Castanhar<sup>2</sup>, que, ainda em agosto de 1990, escreveu:

É interessante notar que a análise dos resultados obtidos por subamostras revela que o percentual de pessoas que informaram cortes acima de 200 pessoas é consideravelmente mais alto na Administração Indireta (61,3%) e na Área Econômica (72,2%). [...] *A explicação mais plausível parece estar relacionada à extinção de um número significativo de empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias, que são órgãos da administração indireta e, em geral, tratam de atividades classificadas na Área Econômica.* [...] *E qual é, se existe, a filosofia da atual Reforma Administrativa? Ao contrário de reformas anteriores esta não foi precedida por estudos e discussões mais abrangentes, envolvendo diagnósticos da situação existente, definição de princípios norteadores da Reforma, o detalhamento de medidas a serem adotadas e o planejamento de sua implementação. A atual Reforma, como já foi mencionado, foi concebida e detalhada por um grupo restrito de assessores da equipe do Governo, e implementada, pelo menos no início, através de medidas provisórias, ou mesmo por atos administrativos internos, como no caso das medidas visando a redução de pessoal. A filosofia da atual Reforma deve ser buscada, então, nos enunciados políticos de natureza geral*

2 CASTANHAR, José Cezar. 100 dias do Governo Collor: avaliação da Reforma Administrativa (documento de pesquisa). Cadernos EBAP n° 54. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, agosto de 1990, p.25 e 29.

do Chefe de Governo e de sua equipe. *Neste sentido, parece correto afirmar que os propósitos fundamentais da Reforma em andamento podem ser assim sintetizados: modernização do Estado e melhora da eficiência da máquina governamental, principalmente através de uma política de administração de recursos humanos mais austera.* (grifo nosso)

- 27 Em sua pesquisa, Castanhar afirma que os resultados da dimensão qualitativa da “reforma administrativa” empreendida, entendidos como as iniciativas de desburocratização, desregulamentação, melhoria na qualidade gerencial e nos mecanismos de coordenação interorganizacional e de políticas públicas eram, naquele momento, muito tímidos<sup>3</sup>.
- 28 Ao contrário, os aspectos quantitativos apresentavam resultados expressivos. Evidências desse resultado eram as medidas de redução, extinção e fusão de órgãos, dispensa de pessoal e de “enxugamento” da máquina.
- 29 Conclui, afirmando a necessidade, à época, de ser conferida maior ênfase às medidas qualitativas:

Dessa forma, e tendo em vista o anunciado propósito da Reforma Administrativa de promover mudanças estruturais que resultem na efetiva modernização do setor público, o Governo deveria concentrar sua atenção e energia para impulsionar e dinamizar as medidas nessa direção, bem como efetuar correções que permitam eliminar, ou pelo menos minimizar, distorções provocadas nesta primeira etapa da reforma, que podem levar a resultados opostos aos desejados.

- 30 Análises posteriores reforçaram as tendências detectadas por Castanhar e reafirmaram que as medidas adotadas no campo administrativo visavam dar conseqüência a uma concepção de Estado.
- 31 Olavo Brasil de Lima Junior, doutor em Ciência Política pela Universidade de Michigan, argumenta:<sup>4</sup>

Já a reestruturação pretendida pelo Governo Collor se inseria no contexto da modernização do Estado, tratando de privilegiar o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia. A

3 Idem, *ibid.*, p.57.

4 LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, ano 49, nº 2. Brasília: ENAP, abr-jun 1998, p.17.

desregulamentação e a desestatização, como se recorda, são princípios que já constavam da pauta da reforma administrativa desde o final dos anos 60, enquanto o ajuste econômico e a abertura comercial se constituíam em dimensões novas a serem perseguidas pelo Governo.

32 A combinação de uma concepção de Estado, que de certa forma seguia uma agenda internacional do final dos anos 80 e início dos anos 90, com a ausência de um planejamento efetivo e prévio à adoção das medidas, especialmente no campo administrativo, gerou resultados desastrosos.

33 Afirma Olavo Lima Jr.:<sup>5</sup>

A reforma Collor, naquilo que efetivamente se materializou, é vista por um arguto analista como “desmobilização de ativos”: ‘Além da desestruturação de setores inteiros da Administração Federal, esta reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformistas, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente e administrativo se desse de maneira científica’ (Santos, 1997:49).

34 Esses elementos de análise são importantes para a constatação que, se de um lado havia clara confrontação política e perseguições nascidas desse embate, de outro, havia o voluntarismo, o despreparo e a adoção de falsas premissas que geraram efeitos nocivos à administração pública federal, a partir de uma concepção de Estado que estava em voga.

35 Um desses efeitos é a situação dos servidores e empregados afastados do serviço público à época e que até hoje buscam o retorno.

36 Importa considerar um outro aspecto que parece essencial à contextualização da análise a ser empreendida das demissões em massa que ocorreram e que são o fundamento de toda essa discussão, qual seja, a receptividade de parte da sociedade brasileira às medidas adotadas.

37 Para Luciano Martins:<sup>6</sup>

Reunindo as indicações disponíveis talvez se pudesse afirmar que o projeto Collor, em suas linhas-mestras,

---

5 id.,ibid.

6 MARTINS, Luciano. A autonomia política do Governo Collor. In: FARO, Clóvis de (org.). Plano Collor: Avaliações e perspectivas. São Paulo: LTC, 1990, p.23.

consistiria numa ampla abertura da economia brasileira à economia internacional com o abandono de qualquer veleidade de construir um capitalismo nacional; *na desmontagem do Estado-empresário e sua substituição, no papel de gerenciador da economia, por um governo fortalecido no seu sistema decisório (mais Governo e menos Estado, chegou a declarar Collor)*; na eliminação de barreiras protecionistas e recursos semelhantes percebidos como entraves ao livre jogo do mercado. E, no limite, nos passos iniciais para alguma forma de integração ao bloco geoeconômico que se está constituindo no eixo Estados Unidos – Canadá - México. Uma forma radical, digamos assim, mas não muito distante, do que o PSDB chamou de choque capitalista. *O que mostra existir na sociedade uma certa predisposição para mudanças nessas direções, embora não necessariamente nesses exatos termos.* (grifo nosso)

- 38 Decisões de governo e atos de gestão houve que não tiveram a intenção de perseguir e alcançar determinado grupo de servidores e empregados. Representavam a internalização de medidas adotadas em outros países de viés neoliberal, veiculadas repetidamente por parcela significativa de políticos, governantes, empresários, mídia e academia.
- 39 Essas decisões de governo expressavam o sentimento de parte significativa da população e foram precariamente adotadas; desprovidas de diagnóstico e planejamento prévios.
- 40 Há, então, que se distinguir claramente entre afastamentos (demissões, exonerações ou dispensas) imotivadas, inconstitucionais e ilegais, daquelas outras que se originaram das opções político-administrativas e de suas conseqüências sobre as relações do Estado com seus servidores e empregados.
- 41 Daí a importância das balizas postas pela Lei nº 8.878, de 1994, que impõem ao intérprete bastante cuidado para que injustiças – de parte a parte – não sejam cometidas.
- 42 Em diversas oportunidades ao longo dos últimos dezessete anos, a AGU foi instada a se manifestar sobre o assunto. Produziu diversos pareceres, notas e informações que serviram para balizar a atuação dos órgãos do Governo.
- 43 Após a posse de V<sup>a</sup> Ex<sup>a</sup>, Sr. Advogado-Geral da União, firmou-

se compromisso com os órgãos de Governo envolvidos e com as representações dos servidores e empregados públicos que pretendem a anistia, que a AGU: a) indicaria representante para integrar e participar ativamente dos trabalhos da Comissão Especial e Interministerial - CEI<sup>7</sup> ; b) constituiria, a despeito da limitação de seus quadros funcionais, grupo de apoio ao trabalho da representante da AGU na CEI; c) elaboraria ato normativo que possibilitasse a movimentação de contingente amplo de advogados públicos para análise, quando necessário, de demanda excessiva de trabalho na área consultiva, como, p.ex., no caso de suporte a eventual análise dos pedidos de anistia; d) promoveria, por fim, a revisão de todas as suas manifestações exaradas ao longo dessa turbulenta história, atualizando seu entendimento sobre a matéria, levando em consideração a evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial concernente à matéria.

- 44 Os três primeiros compromissos já foram cumpridos, remanesce, contudo, aquele de maior complexidade que diz com a fixação da interpretação dos pontos controversos e lacunosos ainda existentes na legislação de regência.
- 45 Essa é a tarefa empreendida pela NOTA AGU/CGU/DECOR Nº 193/2007 – SFT, de autoria do Advogado da União e Coordenador-Geral do DECOR, Dr. Sérgio Eduardo de Freitas Tapety, de 11 de junho de 2007, e pelo presente parecer.
- 46 Espera-se dessas manifestações, Sr. Advogado-Geral, a fixação da interpretação da legislação de regência, naquilo que resta a ser interpretado, a ser seguida uniformemente pela administração pública federal, em respeito aos contornos constitucionais e jurídicos da matéria.
- 47 Registre-se, por fim, que o presente parecer levou em consideração o vasto acervo documental produzido ao longo desses dezessete anos, que compreende a legislação, as diversas decisões judiciais de todas as instâncias, a doutrina, as manifestações da Advocacia-Geral da União, as manifestações de diversos órgãos e entidades da administração pública federal, as manifestações das diversas comissões que apreciaram pedidos de anistia, as manifestações de representantes dos servidores e empregados públicos demitidos ou exonerados e as matérias publicadas na mídia impressa[...]<sup>8</sup>

7 A Comissão Especial Interministerial – CEI foi instituída pelo art. 1º do Decreto nº 5.115, de 2004, e tem como principal atribuição promover a “revisão dos atos administrativos praticados pelas comissões criadas pelos Decretos nºs 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, e 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, referentes a processos de anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 1994”.

8 O texto aqui foi recortado por questões editoriais.

## IV

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 528 Concluo o presente parecer, Sr. Advogado-Geral da União, reiterando ter sido o principal objetivo deste parecer proceder à mais abrangente e à mais justa abordagem possível sobre tão candente tema, de modo a uniformizar não só o entendimento da AGU sobre a questão, como orientar a atuação dos diversos órgãos da administração pública federal que lidam diretamente com a matéria.
- 529 Nesse esforço de abrangência e síntese, foi exposto inicialmente o contexto histórico-político em que se inseriu o Governo Collor e analisados os fundamentos das medidas adotadas.
- 530 Na segunda parte, foram postas as balizas constitucionais que delimitam o debate, enfatizando-se a proteção conferida pelo texto constitucional ao trabalho como um dos principais fundamentos da dignidade humana.
- 531 Na terceira parte do parecer, foram apreciados todos os dispositivos da Lei nº 8.878, de 1994, e dos principais decretos que a regulamentaram, consolidando-se o entendimento da AGU sobre a matéria.
- 532 Nessa etapa, além do recurso a fontes doutrinárias, jurisprudenciais e legais, procedeu-se a levantamento dos aspectos relevantes das diversas manifestações formais da Advocacia-Geral da União sobre a matéria ao longo do tempo.
- 533 O conjunto dos aspectos analisados permitiu que se chegasse a algumas conclusões e recomendações, que se aplicam aos casos submetidos ao campo de incidência da Lei nº 8.878, de 1994, e dos decretos que a regulamentaram.
- 534 Nesse sentido, acolho parcialmente o disposto na NOTA AGU/CGU/DECOR Nº 193/2007 – SFT, de autoria do Advogado da União e Coordenador-Geral do DECOR, Dr. Sérgio Eduardo de Freitas Tapety, de 11 de junho de 2007, nos termos do presente parecer e de suas conclusões e recomendações.
- 535 Passo a expor as conclusões e recomendações:

## A) CONCLUSÕES

- 1 Compete à AGU, em última análise, por ser o órgão superior de assessoramento jurídico do Presidente da República, fixar

- a interpretação das normas no âmbito do Poder Executivo. Prevalece, assim, no âmbito da administração pública federal, o entendimento acolhido pelo Advogado-Geral da União, ainda que sem a aprovação do Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente da República, no que concerne à precisa fixação da interpretação das leis (incisos X e XI do art. 4<sup>o</sup> da Lei Complementar n<sup>o</sup> 73, de 1993).
- 2 Eventuais divergências jurídicas entre o órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC e a Advocacia-Geral da União resolvem-se em favor dessa última (incisos X e XI do art. 4<sup>o</sup> da Lei Complementar n<sup>o</sup> 73, de 1993, c/c o parágrafo único do art. 17 da Lei n<sup>o</sup> 7.923, de 1989, e Parecer AGU n<sup>o</sup> GQ-46, de 1994).
  - 3 A Lei n<sup>o</sup> 8.878, de 1994, aplica-se aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupantes de cargos efetivos e empregos permanentes na administração pública federal (art. 1<sup>o</sup>, caput, da Lei n<sup>o</sup> 8.878, de 1994).
  - 4 O período das demissões, exonerações e dispensas é o compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992. Qualquer afastamento em período diferente ao estabelecido expressamente no texto da Lei não dará ensejo à concessão da anistia (art. 1<sup>o</sup>, caput, da Lei n<sup>o</sup> 8.878, de 1994).
  - 5 O prazo decadencial de cinco anos para que a administração anule seus atos que gerem efeitos favoráveis aos destinatários conta-se a partir da publicação da Lei n<sup>o</sup> 9.784, vale dizer, 1<sup>o</sup>.02.99 (art. 1<sup>o</sup>, caput, da Lei n<sup>o</sup> 8.878, de 1994).
  - 6 De uma forma geral, no caso de concessão da anistia, presume-se a legalidade e legitimidade do ato administrativo e a boa-fé do servidor por ele atingido. Trata-se da aplicação do critério da prevalência ou da relevância dos princípios da boa-fé do servidor e da segurança jurídica sobre os demais princípios do regime jurídico administrativo (art. 1<sup>o</sup>, caput, da Lei n<sup>o</sup> 8.878, de 1994).
  - 7 A eventual anulação de anistias decorre do exercício do poder-dever de auto-tutela da administração pública no sentido de zelar pela legalidade dos seus atos, sendo obrigatória sua atuação quando identifica vícios, respeitado o disposto no art. 54 da Lei n<sup>o</sup> 9.784, de 1999, observados os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa quando seja desconstituída a

- eficácia de ato administrativo que repercuta no âmbito dos interesses individuais dos servidores (art. 1º, caput, da Lei nº 8.878, de 1994).
- 8 Será restabelecida a condição de anistiado do servidor público se o afastamento tiver ocorrido com violação de preceito constitucional e legal (art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.878, de 1994).
  - 9 Será restabelecida a condição de anistiado do empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista se o afastamento tiver ocorrido com violação de dispositivo constitucional, legal, de sentença normativa ou de cláusulas de acordo ou de convenção coletiva de trabalho (art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.878, de 1994).
  - 10 Há necessidade de, no âmbito da Lei de Anistia, as despedidas de empregados públicos serem motivadas, caso contrário, estará caracterizada violação ao texto constitucional e à legislação trabalhista, fazendo incidir o inciso II do art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994, o que torna os empregados públicos que foram despedidos imotivadamente, arbitrariamente ou sem justa causa, passíveis de terem suas anistias reconhecidas (art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c art. 7º, I e art. 37 caput da CF).
  - 11 O texto constitucional não permite que a relação de emprego, mesmo nas empresas privadas, seja desprotegida contra a despedida arbitrária, por força da interpretação que se deve conferir ao inciso I do art. 7º da Constituição Federal, direito social fundamental que é. Ainda que se lograsse compreender a relação de emprego como absolutamente desprotegida para o setor privado e assim justificar a despedida sem justa causa, tal regra não poderia se aplicar as estatais. São inúmeras e graves as limitações e restrições impostas às estatais que o recurso ao inciso II do § 1º do art. 173 da CF torna-se incapaz de equipará-las, de forma plena, às empresas privadas, no que concerne às obrigações trabalhistas (art. 1º, inciso II da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o inciso I do art. 7º, art. 37, caput, e incisos II, XVII, XIX, XX, XXI e § 1º do art. 173, todos da CF).
  - 12 A necessidade de motivação das despedidas nas estatais é muito mais consentânea com o seu regime jurídico, cujo vértice encontra-se nos princípios estatuídos no caput do art. 37 da CF, do que a adoção pura e simples do disposto na legislação trabalhista (art. 1º, inciso II da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o inciso I do art. 7º, art.

- 37, *caput*, e incisos II, XVII, XIX, XX, XXI e § 1º do art. 173, todos da CF).
- 13 A interpretação que se fixa no sentido da adequada motivação dos afastamentos dos empregados públicos, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, restringe-se ao campo de incidência da Lei nº 8.878, de 1994. Tal orientação não tem o condão de alterar atos praticados anteriormente na administração pública federal fora do escopo dessa Lei (art. 1º, inciso II da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o inciso I do art. 7º, art. 37, *caput*, e incisos II, XVII, XIX, XX, XXI e § 1º do art. 173, todos da CF).
  - 14 A autonomia de todos os entes federados, plasmada no *caput* do art. 18 da CF, possui como corolário a prerrogativa de auto-organização. O Chefe do Poder Executivo Federal tem a competência de dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
  - 15 A “máquina estatal” deve ser compatível e adequada à implementação das políticas públicas desenhadas a partir das propostas e promessas formuladas ainda na campanha eleitoral. A nenhum Chefe do Poder Executivo pode ser, legítima e constitucionalmente, negada tal prerrogativa. (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
  - 16 Nada há de inconstitucional, ilegal ou irregular, no âmbito conceitual, nos afastamentos de servidores e empregados decorrentes da criação, extinção ou transformação de órgãos ou entidades da administração pública (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
  - 17 No caso de as supostas razões de conveniência da administração estarem tisanadas por revanchismo ou espírito de punição, devidamente comprovados, caracterizado estará o desvio de poder que dá ensejo à incidência da anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 1994 (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
  18. Demonstrado que certa medida integrante de política de reforma administrativa - ou qualquer outra denominação que se empreste à iniciativa de determinado Governo em readequar sua organização e funcionamento - foi adotada com fim diverso do declarado, com o claro intuito de perseguição político-ideológica, ou partidária, caracterizando, assim, o desvio de poder, devidamente comprovado,

- poder-se-á demonstrar a motivação política de que trata o inciso III do art. 1º da Lei (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
- 19 As exonerações ou dispensas decorrentes desse movimento de acomodação de estruturas administrativas não dariam, em tese, ensejo à anistia de que cuida esta Lei, evidenciado, logicamente, como afirmado alhures, que o rearranjo da máquina pública não tenha sido implementado com violações à Constituição Federal e às leis, ou com motivação política de modo a atingir determinado servidor ou empregado, segmento ou grupo de servidores ou empregados públicos (art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.878, de 1994).
- 20 A Lei se aplica aos servidores titulares de cargo de provimento efetivo ou de emprego permanente, à época da exoneração, demissão ou dispensa. Excluem-se necessariamente do espectro desta Lei aqueles que ocupavam, à época do afastamento, cargos em comissão ou temporários (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 21 Não se aplica aos empregados de pessoas jurídicas de direito privado que tenham sido contratadas mediante convênio, posto que tal modalidade de recrutamento não gera vínculo com a União (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 22 Também não se aplica a presente Lei aos titulares de Função de Assessoramento Superior – FAS, visto que, demissíveis ad nutum, eram cargos que possuíam vínculos precários e transitórios com a administração pública (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 23 Não será restabelecida a condição de anistiado daqueles que tiveram anistias canceladas, em face da ocorrência de afastamentos decorrentes de processos administrativos ou judiciais com trânsito em julgado (art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 24 Não será restabelecida a condição de anistiado daqueles que foram dispensados por justa causa (art. 1º da Lei nº 8.878, de

- 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 25 Não será restabelecida a condição de anistiado daqueles que tiverem aderido a programas de desligamento voluntário ou incentivado, salvo se restar comprovada a violação da autonomia da vontade do servidor ou empregado público na adesão a tais programas (art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 4º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 26 O retorno do anistiado dar-se-á no mesmo cargo ou emprego que ocupava antes do afastamento, ou naquele resultante da respectiva transformação, no caso de não ter havido extinção, liquidação ou privatização do órgão ou da entidade (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 27 O espírito da lei é recompor uma situação fático-jurídica interrompida por ato arbitrário, ilegal ou inconstitucional do gestor público. Não cuida a norma de promover um primeiro provimento do cargo. Logo, o enquadramento do anistiado no retorno, em face da necessidade de obediência à situação funcional de cada um, deve ocorrer na mesma classe, nível ou padrão em que se encontrava o servidor ou empregado quando do afastamento (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 28 Não é lícita a promoção do retorno de todos os servidores ou empregados de um mesmo órgão ou empresa, indistintamente, no nível inicial da carreira (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 29 No retorno a cargo ou emprego transformado, deve haver correspondência de atribuições, de grau de escolaridade exigido, de habilidades específicas e de níveis salariais (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 30 Tendo havido o reconhecimento da condição de anistiado, com fulcro no art. 1º, e permanecido na estrutura da administração pública o órgão ou entidade a que pertencia o servidor ou empregado, o retorno, cumpridos os demais requisitos legais, será assegurado, no mesmo cargo ou emprego ou naquele decorrente de sua transformação (art. 2º, caput, da Lei nº 8.878, de 1994).
- 31 Reconhecida a condição de anistiado e tendo sido o órgão a que pertencia o servidor ou empregado público extinto, liquidado

- ou privatizado, sem que suas atividades tenham sido ou estejam sendo transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade, não será possível, à luz do art. 2º, caput e parágrafo único, seu retorno à administração pública federal (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 32 Hipótese diversa é aquela em que é reconhecida a condição de anistiado com base no art. 1º e o órgão a que pertencia o servidor ou empregado público tenha sido extinto, liquidado ou privatizado, porém, suas atividades foram transferidas, absorvidas ou executadas ou estão em curso de absorção e transferência para outro órgão ou entidade. Nessa situação é assegurado o retorno do anistiado, observados os demais requisitos da Lei de Anistia (art. 2º, caput e parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 33 O parágrafo único do art. 2º da Lei não é hipótese autônoma de reconhecimento da condição de anistiado, devendo ser analisado de forma combinada com o art. 1º da Lei de Anistia (art. 2º, parágrafo único c/c o art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 34 Estará configurado o abandono dos motivos que deram ensejo aos atos de afastamento dos servidores ou empregados e caracterizada violação a dispositivos constitucionais e legais que regem a atuação da administração pública, e, portanto, reconhecida a anistia, por força do que dispõem os incisos I e II do art. 1º da Lei nº 8.878, de 1994, quando tiver havido a extinção, liquidação ou privatização de órgão ou entidade, porém, suas atividades tiverem sido ou estejam em vias de serem absorvidas, transferidas ou executadas por outros órgãos ou entidades (art. 2º, caput e parágrafo único c/c o art. 1º, I e II, da Lei nº 8.878, de 1994).
- 35 Na análise da assimilação das atribuições do órgão ou entidade, há que se aferir se o objeto social foi transferido ou absorvido por outro órgão ou entidade (art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 36 Nesse procedimento de análise da assimilação das atribuições de órgão ou entidade é essencial levar em consideração a sucessão legal e a sucessão de fato para definir qual é o órgão ou entidade legitimado para receber os anistiados (art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 37 Elemento essencial à análise da transferência ou absorção das atividades é a previsão legal ou regulamentar, por estar-se tratando

- de competências de órgãos ou entidades da administração (art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994).
- 38 Não há outra espécie de aferição possível da transferência ou absorção das atividades senão por intermédio da lei e dos regulamentos, ainda que a expressão “execução” da forma como posta no texto legal em análise – art. 2º, parágrafo único, “a” – passe a idéia errônea de possibilidade de identificação fundada em elementos meramente fáticos, simplesmente porque não há como executar algo que não esteja na esfera legal de competência do órgão ou entidade, sob pena de cometimento de ato de improbidade (art. 2º, parágrafo único, alínea “a” da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art.11, I da Lei nº 8.429, de 1992).
- 39 A expressão “estejam em curso de transferência ou de absorção” prevista na alínea “b” do parágrafo único do art. 2º da Lei de Anistia refere-se aos casos em que já foram iniciados estudos, projetos, análises, diagnósticos, levantamentos preliminares, enfim, qualquer iniciativa no âmbito do Governo tendente a promover a absorção ou transferência das competências dos órgãos extintos, privatizados ou liquidados para órgãos ou entidades já existentes ou a serem criados. Nessas hipóteses seria atraída a incidência da regra contida na alínea “b” (art. 2º, parágrafo único, alínea “b” da Lei nº 8.878, de 1994).
- 40 A regra contida na alínea “b” do parágrafo único do art. 2º da Lei de Anistia funciona como cláusula impeditiva de indeferimento do retorno do anistiado pelo fato de a transferência ou a absorção de atividades entre os órgãos e entidades não ter sido concluída. Contudo, o retorno somente se perfaz após a efetiva implementação da transferência ou da absorção (art. 2º, parágrafo único, alínea “b” da Lei nº 8.878, de 1994).
- 41 Na hipótese de as atribuições de um determinado órgão ou entidade serem absorvidas por mais de um órgão ou entidade, não cabe ao servidor ou empregado público optar para qual retornará. Trata-se de prerrogativa da administração, à luz do princípio da auto-organização previsto no texto constitucional (art. 2º, parágrafo único e art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994, art. 84, VI da Constituição Federal e art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 42 No que concerne à dimensão temporal da verificação da transferência de atividades, concluída ou em curso, é

- absolutamente razoável, constitucional e legal que a análise do disposto no parágrafo único do art. 2º, alíneas “a” e “b”, seja feita à luz da atual estrutura da administração federal, em face do protraiamento desarrazoado no tempo de todo o processo de concessão de anistias de que cuida a Lei nº 8.878, de 1994 (art. 2º, parágrafo único, alíneas “a” e “b” da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o § 1º, do Art.1º-A do Decreto nº 5.115, de 2004, acrescido pelo Art. 1º do Decreto nº 5.954, de 2006).
- 43 Não há condições objetivas de avançar, no atual momento, no âmbito administrativo, com a tese que admite a possibilidade de conversão de regimes, especialmente do celetista para o estatutário, quando há a “absorção transversal” de atribuições de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.878, de 1994, em face da inconsistência jurisprudencial, inexistência de registros doutrinários relevantes e escassez legislativa (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 2º, parágrafo único do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 44 Nesse sentido, deve prevalecer a jurisprudência e a orientação doutrinária predominante que apontam para a impossibilidade de conversão de regimes (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994 c/c o art. 2º, parágrafo único do Decreto nº 6.077, de 2007).
45. Havendo a absorção ou transferência de atividades antes desempenhadas por entidades por órgãos, autarquias ou fundações, prudente é que se adote o entendimento de que os empregados que eram regidos pela CLT nas entidades que foram extintas, liquidadas ou privatizadas integrarão, como celetistas, quadro especial em extinção, em face do disposto no inciso II do art. 37 da CF (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 46 O item 9, V, “a” da Orientação Normativa SRH/MP nº 01, de 2002, da SRH do MPOG que previa a possibilidade de conversão do regime celetista para estatutário deve ser alterado, consoante já havia assinalado a NOTA DECOR nº 76/2006-MMV (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 47 Será necessário, também, retificar os atos administrativos que concederam anistias com base no entendimento de que era

- possível a conversão de regimes – de celetista para estatutário –, para que no retorno dos anistiados seja preservado o regime jurídico da época do afastamento (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 48 Não é possível, no que concerne ao pleito específico dos presentes autos, de que aos anistiados, bacharéis em Direito, sejam aplicadas as regras de transposição de que tratam o art. 19-A da Lei nº 9.028, de 1995, na medida em que os mesmos não são ocupantes de cargos efetivos (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 49 Ainda quanto ao caso concreto tratado nos presentes autos, tampouco seria aplicada aos anistiados bacharéis em Direito a regra do art. 46 da MP nº 2.229-43, de 2001, visto que o Quadro Suplementar de que trata essa norma é composto por cargos efetivos (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 50 Ressalva-se, no âmbito dos presentes autos, o caso excepcional da servidora Maria Lenita Lopes de Andrade que obteve, por intermédio de decisão judicial ainda não transitada em julgado, o retorno como anistiada para cargo regido pela Lei nº 8.112, de 1990, enquanto essa decisão não for revertida (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 51 Além de serem preenchidos os requisitos estabelecidos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.878, de 1994, hão de ser aferidas, ainda, por força do disposto no art. 3º do mesmo diploma legal, a necessidade e as disponibilidades financeiras e orçamentárias do Poder Executivo (art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 52 As necessidades e disponibilidades orçamentárias e financeiras da administração deverão ser aferidas à luz das alterações promovidas pela EC nº 19/98 e pela Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994; art. 4º do Decreto nº 5.954, de 2006; inciso IV do art. 3º do Decreto nº 6.077, de 2007; arts. 16, 17, 19 e 21 da Lei Complementar nº 101, de 2000; art. 169 da CF).
- 53 O retorno ao serviço do anistiado dar-se-á exclusivamente no cargo ou emprego anteriormente ocupado ou naquele resultante

- da respectiva transformação, independentemente de vaga para o cargo ou emprego (art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 3º, § 2º do Decreto nº 6.077, de 2007).
54. No caso de absorção das atribuições de órgão ou entidade extinta de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei de Anistia, em que não há a equivalência direta cargo/emprego - anistiado, a discussão sobre vagas deve ser decorrência da análise dos requisitos de necessidade e disponibilidades orçamentárias e financeiras, de que trata o art. 3º da Lei (art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 3º, § 2º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 55 Não há que se olvidar, ainda, da regra inserta no art. 4º da Lei de Anistia, que dispõe sobre o abatimento das vagas a serem ofertadas nos próximos concursos a serem promovidos pelo órgão ou entidade ao qual o anistiado retorne daquelas providas pela aplicação da Lei de Anistia (arts. 3º e 4º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 3º, § 2º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 56 A regra referente à existência de vaga deve ser interpretada em conjunto, também, com o disposto no caput do art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007, que possibilita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no exercício de prerrogativa fixada em Lei - § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990 – compor força de trabalho para atuar nas hipóteses descritas nos incisos do art. 5º, determinando a lotação ou exercício de empregado ou servidor em outro órgão ou entidade, independentemente de cargo em comissão ou função de confiança (art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o art. 3º, § 2º e art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 57 Deve ser levada em consideração, na análise do critério de priorização de retorno dos afastados arbitrariamente, previsto no parágrafo único do art. 3º da Lei de Anistia, a condição sócio-econômica atual dos servidores e empregados a serem anistiados, de modo a privilegiar aqueles que estejam desempregados ou subempregados na data de hoje e não na data da publicação da lei, há treze anos (art. 3º, parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o § 3º do art. 3º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 58 A norma - parágrafo único do art. 3º da Lei de Anistia - deve ser interpretada em busca de sua máxima efetividade. Assim, o objetivo do legislador ordinário, à época, que era privilegiar os mais

- necessitados no retorno ao serviço público, deve ser transportado para os dias de hoje (art. 3º, parágrafo único da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o § 3º do art. 3º do Decreto nº 6.077 de 2007).
- 59 A análise do art. 4º da Lei de Anistia evidencia o reconhecimento do legislador de que aqueles servidores ou empregados que retornam ao serviço público, cumpridos os requisitos estabelecidos na Lei nº 8.878, de 1994, eram e, com o retorno, continuam a ser, legítimos ocupantes de cargos efetivos e empregos permanentes no âmbito da administração pública federal (art. 4º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o inciso III do art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 60 O art. 4º da Lei de Anistia determina a exclusão das vagas cupadas pelos anistiados quando for necessária a realização de concurso público para prover vagas nos órgãos ou entidades em que houve o retorno. (art. 4º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c o inciso III do art. 5º do Decreto nº 6.077, de 2007).
- 61 Com a edição do Decreto nº 5.115, de 24.06.2004, D.O.U. de 25.06.2004, foi instituída a Comissão Especial Interministerial - CEI, com o objetivo expresso em seu art. 1º de promover a revisão dos atos administrativos praticados pelas comissões criadas pelos Decretos nº 1.498 e 1.499, ambos de 1995, e pelo Decreto nº 3.363, de 2000. Essa é, ainda hoje, a competência da CEI, visto que o Decreto segue em vigor e a CEI encontra-se em funcionamento (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 62 Com o Decreto nº 5.115, de 2004, por força de seu art. 4º e, posteriormente, com a edição do Decreto nº 5.954, de 2006, que inseriu, por intermédio de seu art. 2º, inciso III ao art. 2º do Decreto nº 5.115, de 2004, ficou evidenciada a competência da CEI de tomar, ela própria, a decisão quanto ao reconhecimento da condição de anistiado (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 63 Os pedidos de anistia indeferidos durante o Governo Itamar Franco, não são objeto de revisão por parte da CEI (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
64. Os pedidos de anistia formulados em 1994 e pendentes de decisão serão objeto de análise da CEI, que poderá conceder ou negar a anistia, à luz deste parecer da AGU (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).

65. Os pedidos de anistia deferidos durante o Governo Itamar Franco, sem ato de anulação pelo Governo FHC, estão fora do objeto de análise da CEI. Se houve ato de retorno do anistiado a questão está equacionada. Se não houve ato de retorno, o mesmo deverá ser promovido à luz do que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994 (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 66 No caso de o servidor ou empregado ter obtido o reconhecimento da condição de anistiado e o órgão ou entidade ao qual retornaria foi extinto, há dois desdobramentos possíveis. Se as atribuições do órgão ou entidade extinta foram absorvidas, transferidas ou executadas por outro órgão ou entidade, o servidor ou empregado anistiado tem direito ao retorno, observado o disposto no art. 3º da Lei nº 8.878, de 1994. Se as atribuições não foram absorvidas, o anistiado não tem direito ao retorno (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 67 Os pedidos de anistia deferidos durante o Governo Itamar Franco, com ato de anulação pelo Governo FHC, são objeto de análise da CEI (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 68 Se a anulação foi revista e, portanto, mantida a anistia, estando pendente o ato de retorno, o caso será analisado à luz deste parecer da AGU. Se já tiver havido ato de retorno, o caso não será revisto pela CEI (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 69 Se a CEI tiver mantido a decisão adotada pelas Comissões durante o Governo FHC de anulação de anistia, não será reconhecida a condição de anistiado (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 70 Se não tiver havido ainda deliberação da CEI sobre os atos de anulação empreendidos pelas Comissões durante o Governo FHC, a matéria será apreciada à luz deste parecer da AGU. Revista a anulação, será mantida a anistia. Mantida a anulação, não há que se falar em anistia (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994, c/c os arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.115, de 2004).
- 71 O art. 1º do Decreto nº 6.077/2007 promoveu alterações no Decreto nº 5.115, de 2004, com o intuito de centralizar no

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e não mais do Ministério ao qual está vinculado o servidor ou empregado anistiado, os procedimentos para efetivação do retorno daqueles que tiveram suas anistias deferidas pela CEI (art. 5º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 72 Clara é a disposição do art. 6º da Lei de que a anistia só gera efeitos financeiros a partir do efetivo retorno ao serviço público. Não há que se falar em efeitos financeiros retroativos à data do afastamento do servidor ou empregado (art. 6º da Lei nº 8.878, de 1994).
73. Eventuais decisões judiciais que imponham o pagamento retroativo à data do afastamento devem ser objeto das medidas judiciais cabíveis a serem impetradas pelos órgãos competentes da Advocacia-Geral da União (art. 6º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 74 As despesas referentes ao retorno do servidor ou empregado devem ser arcadas pelo órgão ou entidade ao qual o servidor se vinculará funcionalmente após o retorno (art. 7º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 75 Não há que se confundir a centralização de procedimentos a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que se refere ao retorno dos anistiados, por força do que dispõe o art. 1º do Decreto nº 6.077, de 2007, aos dispêndios a serem efetivados de que trata o art. 7º da Lei (art. 7º da Lei nº 8.878, de 1994).
- 76 Deve-se sublinhar a necessidade de compatibilizar a norma contida no art. 7º com aquela expressa no caput do art. 3º da Lei de Anistia que impõe a verificação da disponibilidade orçamentária e financeira, já à luz das normas constitucionais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (art. 7º da Lei nº 8.878, de 1994).
77. A norma contida no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, não se aplica ao retorno dos anistiados, assim como o § 1º do art. 81 da Lei nº 8.713, de 1993, lei temporária, válida apenas para as eleições de 1994, de comando normativo similar, não se aplicava, posto que não se equipara o retorno nos três meses que antecedem às eleições, às novas nomeações, contratações ou admissões de servidores e empregados vedadas pela lei eleitoral, com o fito de impedir a ruptura da isonomia no processo eleitoral por conta do abuso do poder político (art. 8º da Lei nº 8.878, de 1994).

78 É equivocada a redação do art. 4º do Decreto nº 5.954, de 2006, na parte em que determina a aplicação do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ao retorno dos anistiados. Esse comando gera flagrante antinomia com a regra inserta no art. 8º da Lei de Anistia que pugna pelo afastamento da vedação contida na Lei eleitoral, posto que não há que se comparar o retorno dos anistiados a novas formas de admissão, contratação e nomeação de servidores (art. 8º da Lei nº 8.878, de 1994).

#### b) Recomendações

1. A análise a ser empreendida pela CEI deve ser efetuada caso a caso, respeitados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.
2. Caso haja decisão judicial transitada em julgado em sentido diverso das orientações contidas neste parecer, acaso aprovado pelo Advogado-Geral da União, a decisão deve ser cumprida até que se logre revertê-la com os instrumentos processuais disponíveis.
3. Da mesma sorte, havendo decisão judicial, ainda que não transitada em julgado, que determine a adoção de alguma medida com referência à Lei de Anistia, em contrariedade às orientações firmadas no âmbito do Poder Executivo, ela deve ser obedecida até que o competente recurso interposto pela AGU consiga reverter a decisão judicial.
4. Caso haja decisão judicial transitada em julgado que aponte ilegalidade em afastamento ocorrido em órgão ou entidade e reconheça o direito à anistia, essa decisão deve ser considerada pela CEI no julgamento administrativo de casos que possuam o mesmo fundamento.
5. A CEI não poder concluir pela anistia quando, para o caso concreto, já houver decisão judicial denegatória transitada em julgado por falta de amparo legal.
6. As decisões da CEI devem ser motivadas, individualizadas para cada caso e não podem se lastrear em fundamentações genéricas.
7. As decisões da CEI devem ser encaminhadas previamente à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que exerça a competência estatuída no inciso V do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, - assistir o Ministro no controle interno da legalidade - antes de ser enviada ao

- Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, para fim de deferimento ou indeferimento do retorno dos servidores e empregados anistiados, em face do disposto no art. 1º do Decreto nº 6.077, de 2007.
- 8 Não compete, contudo, à CONJUR do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, rever as decisões adotadas pela CEI, pois tal procedimento se configura em supressão da competência estatuída no inciso III do art. 2º do Decreto nº 5.115, de 2004, com a redação conferida pelo art. 2º do Decreto nº 5.954, de 2006.
  9. Recomenda-se que um dos dois representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com assento na CEI, ex vi do disposto no inciso I do art. 1º do Decreto nº 5.115, de 2004, seja da CONJUR/MPOG a fim de que possa identificar, ainda no âmbito dos trabalhos da CEI, qualquer problema quanto à legalidade das decisões, a bem da eficiência da atuação da administração pública, consoante o contido no caput do art. 37 da CF.
  - 10 Recomenda-se que a CEI seja permanentemente assessorada, tanto na instrução dos processos como na deliberação, por especialistas em Direito Constitucional, Administrativo e do Trabalho, para aferir se os afastamentos violaram a Constituição, as leis e ainda, no caso dos empregados regidos pela CLT, as convenções coletivas, os acordos coletivos e as sentenças normativas da justiça do Trabalho.
  - 11 Recomenda-se que os trabalhos da Comissão sejam permanentemente acompanhados por representantes da Procuradoria-Geral da República, do Ministério Público do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, sendo facultado a esses representantes manifestarem-se sobre os procedimentos.

## V

### CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCAMINHAMENTOS

- 56 Sr. Advogado-Geral, o presente parecer está sendo encaminhado à apreciação vinte dias após a audiência pública realizada na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em 07.11.2007, em que V. Ex<sup>a</sup> se comprometeu a apresentar o texto final elaborado no âmbito na AGU em quinze dias. Peço desculpas pelo atraso.

- 57 Registro, ainda, que o compromisso firmado com os representantes dos anistiados, com as autoridades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Conjur, SRH e CEI) e da Casa Civil da Presidência da República (SAJ e SAG) de submeter o texto do parecer, antes de sua conclusão, ao crivo do debate e das críticas foi cumprido com a realização de reuniões nos dias 31.10.2007 e 14.11.2007, ambas na sala de reuniões do Conselho Superior da AGU, que contaram, ainda, com a participação de representantes da Procuradoria-Geral da União e da Secretaria-Geral do Contencioso.
- 58 Segue, em anexo, diagrama que tem por objetivo condensar, de forma esquemática, as orientações veiculadas neste parecer relacionadas às competências legalmente atribuídas à CEI, e assim, facilitar sua análise pelos interessados.
59. Encareço, caso o presente parecer seja aprovado por V. Ex<sup>a</sup>, o encaminhamento de cópias, com a urgência que o caso requer, para:
- a) o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG;
  - b) o Consultor Jurídico do MPOG;
  - c) o Secretário de Recursos Humanos do MPOG, órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC;
  - d) a Presidente da Comissão Especial Interministerial – CEI, no MPOG;
  - e) os representantes dos anistiados com assento na CEI, consoante o inciso V do art. 1º do Decreto nº 5.115, de 2004;
  - f) o Procurador-Geral da União;
  - g) a Secretária-Geral do Contencioso;
  - h) o Ouvidor-Geral da AGU;
  - i) o Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União;
  - j) a Presidente do Supremo Tribunal Federal;
  - k) o Presidente do Superior Tribunal de Justiça;
  - l) o Presidente da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça;
  - m) o Presidente da Câmara dos Deputados;
  - n) o Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados;

- o) o Presidente do Senado Federal;
  - p) o Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal;
  - q) o Presidente do Tribunal de Contas da União;
  - r) o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;
  - s) o Procurador-Geral da República;
  - t) o Procurador-Geral do Trabalho.
- 60 Encareço, ainda, Sr. Advogado-Geral da União, seja o presente parecer disponibilizado, na íntegra, no sítio da Advocacia-Geral da União para que se lhe confira máxima publicidade, em face do significativo número de interessados.
- 61 Quero por fim, Sr. Advogado-Geral, registrar meu agradecimento ao espírito público e ânimo de colaboração demonstrados no debate e na busca pelo entendimento mais consentâneo da Lei nº 8.878, de 1994, com o ordenamento jurídico-constitucional do país pelos Advogados da União, Sérgio Tapety, Neleide Abila e Maria Margareth Veríssimo, todos integrantes do quadro de servidores da Consultoria-Geral da União, cujas contribuições foram imprescindíveis à conformação final deste parecer.

À consideração.

Brasília, 27 de novembro de 2007

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior  
Consultor-Geral da União

