



RECORRENTE:

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL  
CONSULTORIA JURÍDICA

Processo nº 4000.012536/94-91

DESPACHO

Restitua-se o presente processo à Secretaria Executiva, elucidando que o entendimento desta Consultoria se faz no sentido de que a Lei nº 8.878/94 alcança os ex-empregados do Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC, que tiveram seus contratos de trabalho rescindidos no período compreendido entre 16.03.90 e 30.09.92, vez que as atividades do referido Banco foram absorvidas pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, conforme o disposto no art. 109 do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, devendo ser incluídos, na condição de detentores de empregos permanentes no extinto BNCC, no Quadro de Pessoal do referido Ministério, com a mesma denominação do emprego anteriormente ocupado ou no resultante de sua transformação, ou ainda em cargos cujas atribuições guardem correlação com as dos empregos que ocupavam no BNCC, e localizados no primeiro padrão da classe inicial da respectiva categoria funcional, de conformidade com o disposto no item 4 da L.N. SAF Nº 12, DE 06.10.94, e nos arts. 40, 50 e 60 da Medida Provisória nº 747, de 02.12.94.

Comporta elucidar que, na busca da correlação de atribuições para o agasalho dos anistiados nas categorias funcionais do Quadro de Pessoal daquele Ministério, deve ser considerada a escolaridade ou habilitação profissional do anistiado, exigida para o ingresso na respectiva categoria funcional.

Brasília, 07 de dezembro de 1994.

RUITER DOS REIS ROSA  
Consultor Jurídico

CONCLUSÃO

Face ao exposto, esta Comissão houve por bem concluir que a demissão do empregado DOMINGOS ANTONIO T DO NASCIMENTO foi perpetrada com infrigência ao art. 37 da CF, caput, e com forte conteúdo e indícios veementes de motivação política. Com efeito, a Lei 8.878/94, regulamentado pelo Decreto 1.153/94, conferiu a esta Comissão Especial de Anistia poder para, em grau de recurso, julgar pedidos de anistia indeferidos pelas Subcomissões Setoriais de Anistia. Assim, resolveu a comissão por maioria de votos dos membros presentes, interpretando a excepcionalidade do dispositivo mencionado, conhecer o recurso interposto, e dar-lhe provimento, para deferir o pedido de Anistia do interessado nos termos dos incisos II e III do art. 10 da Lei 8.878/94. Encaminha-se o presente processo ao Ministério da Agricultura, do Abastecimento, e da Reforma Agrária, para as providências cabíveis, na forma do despacho proferido pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Administração Federal/Presidência da República no processo nº 4000.012536/94-91.

JOSE ANTÔNIO DE NOROES  
LEONARDO CARVALHO  
FRANCISCO PEREIRA CALVI

CONFERE COM O ORIGINAL  
NILTON SANTOS-66420  
14/06/2002

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL  
COMISSÃO ESPECIAL DE ANISTIA  
LEI Nº 8.878/94



ATA DA REUNIÃO DO DIA 08 DE DEZEMBRO DE 1994

Aos oito dias do mês de dezembro de mil novecentos e noventa e quatro, reuniu-se na Secretaria da Administração Federal-SAF, Esplanada dos Ministérios, Bloco C, sala 304, a Comissão Especial de Anistia, a que se refere o art. 50 da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, e art. 1º do Decreto nº 1.153, de 08 de junho de 1994, e constituída pela Portaria SAF nº 2.140, de 29 de junho de 1994, publicada na Seção 2, página 4046, do Diário Oficial da União do dia 30 de junho de 1994, alterada pela Portaria SAF nº 2.678, de 24 de agosto de 1994 e pela Portaria SAF nº 2.927, de 20 de setembro de 1994. Encontravam-se presentes os membros da Comissão José Anibas de Moraes, Presidente, Licínio Carvalho(SAF), Francisco Pereira Calvo (SEPLAN/SOF). Ausentes José Barbosa de Nazareth (MF) e Maria do Socorro Reis e Silva(SEPLAN/SEST), Membros da Comissão. Presentes também os representantes da Coordenação Nacional dos Demitidos nas Estatais e Serviços Públicos, Léliton de Souza e Luiz Gonzaga Freire Carneiro. A reunião foi aberta pelo Sr. Presidente José Anibas de Moraes, com o assunto objeto do encontro, ou seja, a apreciação do recurso interposto pelo ex-empregado do BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO S/A-BNCC, o Sr. \_\_\_\_\_, protocolo nº \_\_\_\_\_,

que teve seu requerimento indeferido pela Subcomissão Setorial de Anistia do Ministério da Fazenda. Com base na Lei nº 8.878/94, a Comissão Especial de Anistia, por maioria de votos, **resolveu dar provimento** ao recurso, para **deferir** o pedido de Anistia, conforme notas constantes da ata, nos termos da fundamentação aprovada que fica fazendo parte desta. Dando cumprimento ao Art. 6º, parágrafo 3º do Decreto nº 1.153/94, ficou determinado que o processo seja encaminhado ao órgão de Recursos Humanos do MAARA para dar conhecimento ao interessado e adoção das providências cabíveis. Nada mais havendo a tratar, o Sr. Presidente da Comissão declarou encerrada a reunião. Brasília, 08 de dezembro de 1994.

José Anibas de Moraes

Francisco Pereira Calvo

Licínio Carvalho

Léliton de Souza

Luiz Gonzaga Freire Carneiro

**OBSERVAÇÃO:** Esta Anistia foi anulada conforme Resolução n. 8, de 26.11.98, publicada no Diário Oficial da União de 30.12.98, Seção 1, página 111.

CONFERE COM O ORIGINAL

WILTON SANTOS-666425

14/06/2002

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL  
COMISSÃO ESPECIAL DE ANISTIA  
LEI Nº 8.878/94



ANEXO DA ATA DA REUNIÃO DE 08/12/94

RECORRENTE:

PROT. Nº

**OBSERVAÇÃO:** Esta Anistia foi anulada conforme Resolução n.º 8, de 26.11.98, publicada no Diário Oficial da União de 30.12.98, Seção 1, página 111.

RECORRIDA: Subcomissão Setorial de Anistia do Ministério da Fazenda - (BNCC)

FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Ao acolher o Recurso e dar-lhe provimento, a Comissão Especial de Anistia entendeu que a demissão do interessado feriu os incisos II e III do art. 1º da Lei nº 8.878/94.

DA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL

Consta dos autos o documento denominado "Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho", onde é mostrado expressamente haver sido a dispensa sem justa causa. Referido documento, firmado pelas partes - empregado e empregador, contou com a assistência do sindicato da respectiva categoria.

Tendo a dispensa ocorrido no período de 16/03/90, a 30/09/92, de forma imotivada, sem justa causa, isto é, arbitrariamente, entende esta Comissão que houve infringência ao dispositivo constitucional, consubstanciado no artigo 37 da Constituição Federal.

Sobre esse tema, despedida imotivada de empregado de empresa estatal, o TRT 16º - Região - São Luís, em seu acórdão TRT 16º Reg. RO 1336/91 - Ac. 1114/92, 29/07/92, que adotamos como fundamentos da decisão, assim se manifestou, verbis:

1-.....

2-.....

3- O artigo 37 da Constituição Federal condiciona a validade dos atos administrativos da administração direta e indireta (e a recorrida compõe a administração indireta) à observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade. Inobservado qualquer desses princípios inexistente o ato. A ausência de pressuposto do ato jurídico torna-o mais que nulo (que é a ausência de requisitos essenciais), torna-o inexistente.

O princípio da legalidade impõe a primeira distinção entre o poder potestativo de despedir do empregador privado (se é que se possa concebê-lo) e o poder vinculado do empregador estatal. No setor privado, ninguém é obrigado senão em virtude de lei, ou seja, pode fazer tudo que não for proibido e deixar de fazer tudo a que não está obrigado por lei; enquanto na Administração Pública o princípio de liberdade inverte-se, de maneira que o administrador só pode agir em virtude da Lei, isto é, não pode praticar ato que a Lei não autorize, uns com total limitação (vinculado) e outros com maior margem de ação (discricionários).

O princípio da moralidade oferece outro obstáculo ao ato demissionário em análise, pois recorrida, não motivou o seu ato, não falou da oportunidade e conveniência públicas. Antes, firmou toda a sua tese no direito potestativo do empregador privado (como se o diretor fosse dono

CONFERE COM O ORIGINAL

NILTON SANTOS 666425 *[Signature]* *[Signature]* *[Signature]*  
14/06/2002

RECORRENTE:

PROT.



e o nobre causídico não fosse servidor público com restrições à advocacia (art. 173, parágrafo 19, da CF/88 e Lei nº 4.245/63). Diz textualmente que o recorrente foi dispensado imotivadamente. Moralidade significa também agir segundo a moral comum do povo. e nessa versão, que fundo moral reveste a dispensa de um funcionário de mais de dez anos de casa, sem precedentes punitivos? Inafundada a dispensação pública?

O princípio da impessoalidade é intransponível para a validade da dispensa imotivada unilateralmente e sem prévios critérios de impessoalização do ato (serão dispensados os mais novos no emprego, menos arrimados de família, os que sofreram punição, etc) para com isso evitar a perseguição ou privilegiamento de uns em favor ou detrimento de outros. Esse princípio constituiu um dos pontos de segurança do cidadão contra atos arbitrários do gestor de plantão. Foi conquistado com a queda da bastilha há duas centúrias, a qual sepultou o absolutismo. Ainda hoje, o administrador público não se acostumou a isso e o Judiciário, por desconhecimento das doutrinas modernas (de 200 anos para cá), tem dado guarida a tais desatinos.

4- A doutrina tradicional, que durante tantos anos comentou e deu sustentação ao regime arbitrário, continua reproduzindo jurídico-política. Assim é que dissociam o art. 173, parágrafo 19, da CF do art. 37, preferindo desprezar o último em favor da aplicação fria e isolada do primeiro. Ora, tal procedimento agride as mais comecinhas regras da hermenêutica. Aplicando-se a sistemática, ver-se-á que o art. 37 disciplina toda administração pública, estabelecendo os princípios norteadores, enquanto o art. 173, parágrafo 19, versa sobre a ordem econômica, significando dizer que o primeiro disciplina exatos de gestão e o segundo os negociais. Nesse raciocínio, o caráter misto da sociedade de economia mista repousa exatamente afis pública quanto aos atos de gestão, política de pessoal, corpo administrativo, aquisição de materiais de consumo; privada quanto aos atos negociais aqui compreendidos: os atos de prestação de serviço, compra e venda de bens que constituem o objeto da sua exploração econômica.

Esse ponto de convergência da encruzilhada é que não tem sido notado pelos puristas do Direito do Trabalho, que só abrem a CLT (os celeteiros) e pelos puristas do Direito Administrativo (publicizeiros). Na verdade, o Ordenamento é único, e só por mera didática faz-se a cisão dos vários ramos do Direito. Por conseguinte, todo juiz o é de todo direito nacional e não deste ou daquele ramo.

O próprio art. 173, parágrafo 19, com base no qual a doutrina ainda não revicada sustenta o direito potestativo resilitório das estatais, é muito claro ao sujeitar essas entidades ao regime privado, "inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias", e não quanto ao Direito das obrigações. O designativo "direito das obrigações" significa a disciplina da relação do crédito e do débito, enquanto o vocábulo "obrigações" diz respeito somente a quem está obrigado, vinculado ao credor. E nem poderia ser diferente a interpretação, pois se a entidade tem natureza jurídica mista e os art. 37 e 70 já lhe traça todos os princípios administrativos, e o 173 disciplina a atividade privada, a lógica recomenda no sentido de que o último não invalida o primeiro, antes reforça-o ao impingir o ônus trabalhista.

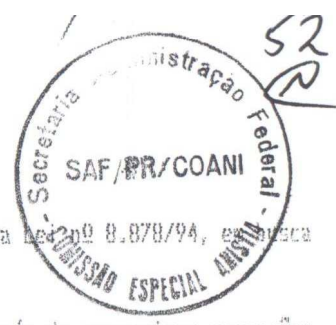
5- A política de pessoal das estatais constitui ato de administração, com regramento sobre admissões, salários e corte de pessoal estabelecidos pelo Ministério a que se vincula a empresa. O funcionalismo é permanente, garante a continuidade da administração, enquanto o corpo diretivo flutua, fato que impossibilita juridicamente a ação arbitrária do volátil contra o permanente. O servidor entrega a sua vida à entidade até aposentar-se ou falecer. Aqui ele presencia o arrouço e a queda de regimes e de pessoal que passaram pela administração pública, desde o mandatário maior até o chefe imediato. O recorrente, por exemplo, assistiu como funcionário da recorrida à degradingolada do regime arbitrário, à transição democrática e no presente ao caos administrativo. Quantos chefes já teve na recorrida! O próprio superior do superior do superior do superior (...) do-seu superior imediato, que o indicou para o corte, já decaiu do cargo e junto com ele toda a seqüência descendente, sob o efeito dominó.

CONFERE COM O ORIGINAL

NILTON SANTOS 666 425

14/06/2002

RECORRENTE:



3. O que está sendo pedido a esta CONJUR é uma interpretação do art. 1º, III, da Lei nº 8.878/94, em face do real sentido que esse dispositivo guarda sob suas palavras.

4. Interpretar uma lei é, em verdade, descobrir-lhe o verdadeiro sentido através de sucessivas operações lógicas que se iniciam com o ato de entender a sua fórmula gramatical, vale dizer, o significado semântico das palavras que a compõem, seguindo-se-lhe a procura do seu pensamento por cima das palavras, num processo que se desenvolve em três graus de abstração: a) analítico, para surpreender a mens legis à luz da lógica; b) sistemático, que refere o texto ao contexto normativo a que se integra; c) e o material ou jurídico propriamente dito, que investiga os elementos fundantes do preceito legal, ou seja, a ratio legis (a razão da lei), a vis legis (a eficácia objetiva da norma interpretanda) e a occasio legis (a circunstância histórica da lei).

5. Interpretar, em suma, é um labor intelectual pré-orientado para o completo conhecimento da lei, ou seja, do seu espírito, até a obtenção de sua total possibilidade de aplicação.

6. E como o Direito é sempre instrumento para o atingimento de um fim, a compreensão de uma lei supõe tanto o conhecimento das condições e das circunstâncias em que foi elaborada, quanto o do seu real objetivo.

7. Não se perca de vista, por outro lado, que o texto do preceito pode até ser claro em sua expressão verbal e, no entanto, ser obscuro e ambíguo na finalidade visada. É em face de situações como a que acaba de ser aventada e que bem enquadra o dispositivo legal, objeto da consulta em exame, que vale a lição de MARCELO CAETANO:

"O conflito entre a letra equívoca e o espírito da lei deve resolver-se em favor do sentido que o espírito impõe. Se o legislador ficou na expressão aparente da vontade legal aquém do que a razão do preceito exigia (disse menos do que devia) há que corrigir a aparência de acordo com a vontade mal expressa, estendendo o alcance da norma a todas as relações que logicamente por ela devam ser abrangidas - e temos a interpretação extensiva. Se ao contrário, pelo que se depreende da razão da lei ou de outros textos, o legislador não poderia, sem contradição ou injustiça querer dizer tudo o que a letra parece significar, cabe ao intérprete limitar o alcance da norma ao que rigorosamente ela deva regular de harmonia, com o seu espírito, fazendo interpretação restritiva." (Manual de Direito Administrativo - Forense - pag. 129)


8. Ora, o instituto da anistia, por seu próprio caráter de generalidade e abrangência, ao contrário do indulto que é sempre particular e individual, exige que a lei que a conceda seja sempre objeto de exegese ampla.

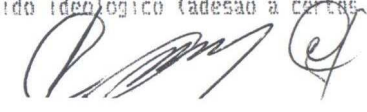
9. É certo que, no caso sob exame, temos um dispositivo legal mal redigido, pois, como se sabe, motivação, em Direito, é a explicação clara dos motivos de um ato ou a justificativa de um pronunciamento; é, em suma, a exposição de razões ou fundamentos que justificam uma decisão e que precede a sua parte dispositiva ou resolutive. O legislador, portanto, usou o vocábulo motivação no sentido vulgar de causa, razão ou motivo. Felizmente, porém, como já foi observado com louvável argúcia, "as leis são mais sábias que seus autores" e se interpretam não mais para captar a mens legislatoris e, sim, para buscar a mens legis.

10. Ajunte-se às considerações acima a lição de Carlos Maximiliano, invocada no Parecer da Superintendência Jurídica da RFFSA:

"Decretos de anistia, os de indulto, o perdão do ofendido e outros atos benéficos, embora envolvam concessões ou favores e, portanto, se enquadram na figura jurídica dos privilégios, não suportam exegese estrita. Sobretudo se não interpretam de modo que venham causar prejuízo. Assim se entende, por incumbir ao hermenêuta atribuir à regra positiva o sentido que dá eficácia maior à mesma, relativamente ao motivo que a ditou, e ao fim colimado, bem como aos princípios seus e da legislação em geral." (in Hermenêutica e Aplicação do Direito, Forense, 1980 - pag. 238).

11. Ante o exposto, entendo que a expressão "motivação política" contida no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.878/94 pode e deve ser interpretada no seu sentido mais amplo, envolvendo tanto o sentido ideológico (adesão a certas

CONFERE COM O ORIGINAL  
WILTON SANTOS 666425   
14/06/2002



RECORRENTE:

6- Do ângulo do servidor, não queiram os incautos equipará-los ao empregado privado. Eis algumas diferenças que mais os aproximam do servidor público em sentença estrita: a) não pode acumular com outro emprego na administração pública direta ou indireta; b) sobre restrições que o mandato eletivo impõe (art. 54, CF); c) equipara-se a funcionário público para os efeitos do Digesto Penal - 327; d) proibição de advogar, ainda que em causa própria, em assuntos de Direito Público em geral (art. 85, VI, da Lei nº 4.245/63).

Enquanto isso, o regime trabalhista disciplina as obrigações mútuas na execução do contrato de trabalho. Exatamente por esse motivo a vinculação possui natureza mista.

7- Do ponto de vista da causa, a recorrida não demonstrou os motivos que ensejaram a dispensa sem justa causa do recorrente, menos ainda provou. Da mesma forma, não elegeu critério de escolha para o corte de pessoal, preferindo escolher a dedo, pessoalizando o ato, e sem sequer motivá-lo, o fato que o torna arbitrário. E nem precisaria esclarecer que o ato de admitir e despedir funcionário da administração pública direta e indireta possui natureza administrativa, e melhor, vinculada, e não discricionária.

Concluindo, para não estender mais a estatal não pode despedir servidor imotivadamente ou arbitrariamente; havendo motivo não disciplinar, há que preceder a elaboração de critérios objetivos de escolha, de maneira a impessoalizar o ato.

Pelo exposto, acordam os Juízes do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, por unanimidade, conhecer do recurso, e, no mérito, por maioria, dar provimento ao recurso para julgar procedente a reclamação nos termos da inicial."

#### DA MOTIVAÇÃO POLÍTICA

As providências adotadas durante o período de 16/03/90 a 30/09/92 no sentido da Reforma Administrativa, consubstanciadas no que se denominava "diminuição do tamanho do Estado", consistiram em demissões, dispensas, disponibilidades, extinção de órgãos, etc.

Assim sendo, entendemos que estas exonerações, demissões, dispensa de servidores e de empregados da administração direta e indireta, foram realizadas por motivação política, visto que outro resultado inexistente.

A Comissão resolveu também adotar como fundamentos do tema de motivação política, constante da Lei 8.878/94, os da INFORMAÇÃO CONJUR/MI nº 533/94, da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, órgão integrante da Advocacia Geral da União, "in verbis":

"O Senhor Presidente da Rede Ferroviária Federal S.A - RFFSA solicita o pronunciamento desta Consultoria Jurídica sobre a correta interpretação da expressão "motivação política", contida no item III do art. 10 da Lei nº 8.878, de 11.05.94, que concede anistia aos demitidos no período entre 16.03.90 e 30.09.92.

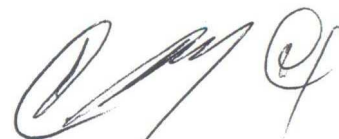
2. Acompanha a solicitação do Senhor Presidente da RFFSA bem fundamentado Parecer da Superintendência Jurídica daquela empresa, cuja conclusão é a seguinte "in verbis":

"Percebemos, portanto, que a expressão "motivação política" contida no citado inciso III do art. 10 da Lei nº 8.878/94 pode ser interpretada tanto no sentido estrito da política ideológica como no sentido amplo que envolveria a política de governo e a política administrativa, cabendo realçar que, a nosso ver, ambas as soluções nos parecem juridicamente sustentáveis".

CONFERE COM O ORIGINAL

NILTON SANTOS - 666 425

14/06/2002



51



RECORRENTE:

princípios reguladores de uma ordem político-administrativa) como o de simples oposição ao governo e seu programa administrativo.

DA ABSORÇÃO DAS ATIVIDADES - NOTA E DESPACHO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL  
SECRETARIA EXECUTIVA

NOTA

Anistia dos servidores do Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC. Seu aproveitamento na forma da Lei nº 8.878/94, face a absorção de suas funções por outros órgãos da Administração Pública Federal.

A subcomissão instituída no Ministério da Fazenda, com base no Decreto nº 1.153, de 8 de junho de 1994, indeferiu os pedidos de processos de anistia dos ex-servidores do Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC, requeridos com base nos termos da Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, alegando que as atividades antes desenvolvidas pela referida entidade não foram transferidas, absorvidas ou executadas por outro órgão ou entidade da administração pública federal.

2. Na forma do art. 20 do Decreto nº 60, de 21 de novembro de 1966, o fomento ao cooperativismo sob todas as formas, mediante assistência creditícia, bem como a divulgação da doutrina cooperativista, utilizando todos os meios adequados ao seu alcance, eram atribuições de competência do BNCC.

3. Com a extinção da mencionada entidade, conforme se pode constatar na redação do RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO do Banco do Brasil S/A, a Diretoria de Crédito Rural ficou fortalecida à vista da absorção das funções antes exercidas por outras instituições, dentre elas, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC (destaques transcritos no Anexo a esta Nota).

4. Por outro lado, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, por meio da Portaria 787, de 15 de dezembro de 1993, tendo em vista o disposto na Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que cria a Secretaria de Desenvolvimento Rural, em sua estrutura, no art. 27, relativamente ao Departamento de Cooperativismo e Associativismo, destaca com muita clareza as atribuições pertinentes ao desenvolvimento do associativismo rural, do cooperativismo em geral, do fomento agrícola, dentre outras atividades antes desenvolvidas pelo BNCC (anexo).

5. Considerando a necessidade de baixar ato disposto de regras para aplicação do Parágrafo único do art. 20 da Lei nº 8.878/94, no que se refere ao retorno ao serviço público de ex-servidor ou empregado nos órgãos e entidades que absorveram as atividades afetadas àqueles estintos, liquidados ou transformados, sugiro o encaminhamento do assunto à Consultoria Jurídica, solicitando o seu pronunciamento a respeito da continuidade das funções anteriormente desempenhadas pelo BNCC.

Brasília, 28 de novembro de 1994.

MARIA HELENA STQUEIRA RODRIGUES  
Assessora/Sec. Exec./SAF/PR

De acordo. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica na forma proposta.

CONFERE COM O ORIGINAL  
WILSON CALVO MENDES DE ARAÚJO  
Secretário-Executivo/SAF/PR  
Nilton Santos 666425  
14/06/2002