

O caso do fim das restrições às anistias de Prudente de Moraes em 1916



Arnaldo Godoy
Livre-docente pela USP

Em 1895, durante o governo Prudente de Moraes, concedeu-se anistia a

militares que participaram de movimentos revolucionários. A anistia atingia, especialmente, rebeldes da Revolução Federalista, que se insurgiram contra o governo Floriano Peixoto.

Ocorre que muitos problemas decorreram do decreto concessivo da anistia, no que se referia à volta ao serviço ativo. Além do que, questionou-se também a fixação dos soldos e a contagem dos prazos para reforma. Havia conjunto expressivo de restrições aos anistiados, de permanente dúvida.

Em 1916, e portanto já no governo Venceslau Brás, O Consultor-Geral da República, Rodrigo Otávio, atendeu ao ministro da Marinha, respondendo consulta, na qual fixou as linhas gerais de como deveria a Administração tratar os anistiados.

O texto revela exaustivo estudo da legislação, é rico em pormenor, e demonstra dificuldades na aplicação de norma concessora de anistia. Segue o parecer:

Gabinete do Consultor Geral da República. – Rio de Janeiro, 5 de dezembro de 1916.

Exmo. Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Marinha. – O Decreto Legislativo nº 310, de 21 de outubro de 1895, concedendo anistia a todas as pessoas que direta ou indiretamente se tivessem envolvido em movimentos revolucionários, continha as seguintes restrições:



§ 1º Os oficiais do Exército e da Armada anistiados por essa lei não poderão voltar ao serviço ativo antes de dois anos contados da data em que se apresentar à autoridade competente, e ainda depois desse prazo, se o Poder Executivo assim julgar conveniente.

§ 2º Esses oficiais, enquanto não reverterem atividade, apenas receberão o soldo de suas patentes e só contarão tempo para reforma.

Posteriormente, o Decreto Legislativo nº 533 de 7 de dezembro de 1898, dispôs em seu art. 1º:

São de todo suprimidas para todos os efeitos, exceto no que respeita a vencimentos e promoções efetivas já decretadas, as restrições postas, por ato do Poder Legislativo Executivo, à anistia concedida pela Lei nº 310 de 21 de outubro de 1895.

E agora, o Decreto Legislativo nº 3.178 de 30 de outubro findo, extinguindo as últimas restrições postas à anistia pelos atos anteriores, determinou.

Art.1º – Ficam abolidas para os oficiais efetivos do Exército e da Armada todas as restrições postas às anistias de 1895 1898, salvo as que respeitam a vencimentos ou qualquer outra vantagem pecuniária anterior à data desta lei.

Art. 2º – Os oficiais que foram promovidos em virtude desta lei passarão a ocupar, na classificação dos almanaques dos Ministérios da Guerra e da Marinha, a colocação que lhes caberia se não houvessem sido atingidos por aquelas restrições, mas constituirão um quadro à parte, que será nos almanaques designado pelas letras QF, e dentro do qual serão promovidos, sem prejuízo do quadro ordinário.

Sobre o modo de ser executada essa última lei, consultou-me V. Exa. transmitindo-me com o Aviso n. 3.978, de 18 de novembro, o parecer que sobre o caso deu o douto Consultor Jurídico desse Ministério.

Do estudo dos textos acima transcritos, se evidencia que, excluídas as restrições quanto a vencimentos, que ficam mantidas, os oficiais, a que se refere a recente lei, devem ser restaurados na sua classificação, como se a primeira lei, de 1895, não os houvesse mantido fora da atividade por certo tempo.

A primeira coisa que há a fazer, pois, em execução da nova lei, é a revisão do tempo de serviço desses oficiais, para considerar-se como de serviço ativo aquele que tenham passado em inatividade por força da restrição posta à primeira anistia.



Dessa revisão nascerá que alguns, muito poucos, por terem excedido o número de sua classe, deverão ser promovidos ao posto superior, contando antiguidade no novo posto desde a data em que, de acordo com a revisão, tiverem feito jus a promoção; e que outros subirão apenas na classificação, dentro do seu próprio posto.

Quanto a vencimentos, os que forem promovidos terão direito ao novo soldo a contar da data da obrigatoriedade da lei que extinguiu a restrição e que assim, implicitamente, reconheceu o seu direito à promoção. O novo soldo não deve ser pago da data em que a promoção for declarada, pois que é claro que o tempo que leva o Governo para dar execução à lei não pode prejudicar o oficial no direito de perceber o soldo do novo posto. É também claro que não pode o oficial receber o novo soldo desde a data em que vai contar antiguidade no novo posto, porque, quanto a vencimentos, a restrição da anistia não foi surpresa, e, se lhe reconhecesse direito a vencimentos anteriores à lei, dar-se flagrante violação dela. Uma vez feita a revisão da antiguidade, os oficiais, a que se refere a recente lei, irão ocupar nos almanaques respectivos, os seus lugares na colocação geral entre todos os seus companheiros de posto, e deveria ficar de tal modo, restabelecida a normalidade de sua vida militar. Até aqui não surgem dificuldades no entendimento da lei. Manda, porém, o seu art. 2º “que os oficiais que forem promovidos em virtude dela irão constituir um quadro Q F, dentro do qual serão promovidos sem prejuízo do quadro geral”.

É esse o dispositivo cuja interpretação tem levantado dúvidas.

A questão é certamente de grande complexidade.

De fato; o dispositivo desse artigo, já de si, encerra um princípio que, como adiante se verá, está em contradição evidente com o intuito geral da lei, acrescentando que a interpretação a que conduz o sentido literal de alguns de seus termos, não se adapta à intenção que os ditou, qual ressalta da discussão travada no Senado, em outubro passado, por ocasião da votação da lei.

Em tais condições, esforçar-me-ei por encontrar uma fórmula de execução, que, atendendo ao espírito e ao texto da lei, se concilie com os interesses e direitos em jogo.

A nova lei teve por intuito fundamental e único extinguir as últimas restrições postas às anistias de 1895 e 1898. Assim se inscreve a sua ementa e assim o dispõe, expressamente, o art. I, excetuado quanto respeita a vencimentos, ou qualquer outra vantagem pecuniária anterior à data da lei.

Do exposto se conclui que:

- a) a lei apenas visou beneficiar os oficiais anistiados;
- b) salvo em matéria pecuniária desapareceram as restrições que a anteriores leis de anistia havia imposto.

De tal jeito, como disse já, a execução dessa lei se deve traduzir na revisão dos quadros, a

fim de que, a restrição quanto ao tempo de inatividade, posta pela lei de anistia de 1895, desapareça, indo os oficiais, a que se refere à lei, ocupar o seu lugar na escala, sem dedução desse tempo. Mas, determina o art. 2º da lei:

Os oficiais que forem promovidos, em virtude desta lei constituirão um quadro à parte, que será designado pelas letras QF, dentro do qual as promoções se farão sem prejuízo do quadro ordinário.

Duas dificuldades decorrem desses dispositivos, a saber:

- a) a que oficiais se quer a lei referir com a expressão promovida, de que usa, para constituir o novo quadro;
- b) como se fará a promoção dentro desse quadro, sem prejuízo do quadro ordinário.

Parece claro que, se se tivesse quanto ao primeiro ponto, de interpretar literalmente a lei, esse quadro seria constituído pelos oficiais que, em virtude dela, tivessem avanço em posto. A expressão – promovido – tem, na terminologia militar, sentido próprio, definido, e não pode ser tecnicamente, empregada para significar o oficial cuja colocação na escala sofreu alteração, para cima, dentro do quadro de seu posto.

E a razão de ser da criação desse quadro, assim limitado aos promovidos, parecia facilmente explicável e compreensível.

É claro que a simples modificação dos oficiais na escala, dentro dos quadros de seus postos, não altera a normalidade deles.

Desde, porém, que tenha de haver promoção, isto é, que a modificação na escala, ordenada pela lei nova, leve o oficial para o quadro do posto superior, é evidente que esse oficial promovido vai ser demais no quadro do seu novo posto, pois que ele foi promovido sem vaga.

Ficaria, assim, constituído esse novo quadro, que deve ser criado em relação a cada uma das classes da armada, em cujo quadro ordinário tivesse de haver promoção por força da lei.

Do estudo da elaboração da lei em sua última frase, porém, se evidencia que ela não pode ser interpretada, apenas, à vista de seus termos literais.

O projeto que se converteu na lei em estudo veio da Câmara apenas contendo o art. 1º.

No Senado, em outubro último, em sua 3ª discussão, levantaram-se grandes dúvidas, quanto à possibilidade de decorrer da execução da lei violação de direitos adquiridos dos oficiais que não estiveram na revolta de 1893.

Tais oficiais, argumentou-se, tinham certa colocação na escala. Essa colocação vem sendo feita por força das circunstâncias e, após a anistia de 1895, se tornou definitiva em virtude da decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou constitucionais as restrições contidas na respectiva lei. Assim, a colocação na escala, como está ela hoje organizada, assegurando aos oficiais uma preferência à promoção por antiguidade, sobre os que estão colocados abaixo, constitui um direito adquirido que será violado em relação àqueles que, agora, feita a revisão ordenada pela lei, vierem a ter colocação inferior à que tem presentemente.

Esse critério seja ele, em face dos princípios, incontestável ou duvidoso, por ser o direito à promoção por antiguidade um direito adquirido, ou uma mera perspectiva de direito, dependente, para se converter num direito adquirido, da realização da condição que conduz à efetividade da promoção, condição que até esse momento pode ser legalmente alterada, incontestável ou duvidoso, esse critério pouco importa, foi ele que prevaleceu na decretação do art. 2º da lei, e lhe inspirou a redação. Não pode o intérprete deixar de tomá-lo em consideração.

E assim, o que pretendeu, com a criação desse quadro, “dentro do qual as promoções se fariam sem prejuízo do quadro ordinário”, foi assegurar aos oficiais a que se não refere a lei da anistia, a promoção por antiguidade anterior a dos oficiais anistiados que, em virtude da nova lei, porventura viessem a lhes passar na colocação do quadro ordinário.

Ora, decorrendo aos anistiados, como efeito dessa nova lei, para alguns, muito poucos, o direito à promoção, para os demais, quase todos os subida na escala, dentro do seu posto atual, de que a principal vantagem consistia na aproximação da promoção por antiguidade, é claro que, em relação à grande maioria dos oficiais a que se refere a lei, a aplicação do disposto no artigo 2º neutraliza o principal efeito do disposto no art. 1º.

De fato, a lei visou extinguir as últimas restrições impostas às anistias anteriores; o art. 1º declarou positivamente que essas restrições estavam extintas; entretanto, em matéria de promoção, feitas as raras que a execução da lei vai ocasionar e tudo continua como dantes, sob o mesmo regime da restrição, desde que o art. 2º dispõe que a promoção dos anistiados não pode prejudicar a dos outros, isto é, que estes continuarão a ser promovidos primeiro que os anistiados, se bem que, pela revisão ordenada pela nova lei, venham estes a ter, nos respectivos almanaques, colocação superior a eles.

Outra consequência que decorre desse intuito que presidiu à elaboração do art. 2º da lei, é que o quadro F, por ele criado, não pode ser constituído somente por aqueles oficiais que tenham de ser promovidos de posto, mas também por todos aqueles que, por força da lei, sejam tão somente promovidos de colocação na escala, dentro do mesmo posto.



E, como foi dito já, uma situação a que não conduz a interpretação literal do texto, mas que não pode deixar de ser aceita, em face do intuito expressamente manifestado que ditou a criação desse quadro especial.

Passam, pois, a constituir o novo quadro todos aqueles oficiais a que se refere a nova lei, e isso para que, modificada a colocação dos oficiais no quadro ordinário, não sejam, nas promoções, prejudicados aqueles com os quais não se entende a lei.

E, dentro desse quadro, as promoções serão feitas sem prejuízo do quadro ordinário.

Literalmente esse texto queria dizer que as promoções seriam independentes em cada quadro. As vagas que se forem dando em um e outro serão preenchidas pelo respectivo pessoal; é o meio natural de se entender o dispositivo que manda fazer as promoções dentro o quadro F, sem prejuízo do quadro ordinário.

A aplicação rigorosa de tal solução se traduzirá, entretanto, sob diversos pontos de vista, em verdadeiros absurdos.

Em primeiro lugar, cumpre ponderar que, se em relação às promoções por antiguidade absoluta, a criação desse quadro vinha desfazer, como já foi visto, os efeitos do intuito fundamental da lei, mantendo, de fato, as restrições que se visou abolirem, sob outros respeitos, com essa criação, as restrições da anistia, ao invés de serem abolidas, ficariam ainda agravadas. Vejamos. Presentemente, na posição em que se acham os oficiais anistiados, salvo aqueles poucos a quem caiba subir de posto, serão eles, eventualmente, promovidos na proporção das vagas que se forem dando no quadro geral; executada a nova lei, passando eles para o quadro F, ficarão marcando passo, num quadro limitadíssimo, esperando que ali se deem vagas.

De tal jeito, como consequência da execução de uma lei que visou, diretamente, extinguir as últimas restrições da anistia, alguns anistiados verão agravada sua situação, justamente em relação ao mais importante aspecto, senão ao único, da restrição ora abolida, a promoção, o avanço na carreira.

Para os demais efeitos ligados à contagem de tempo, a restrição da anistia de 1895 havia sido abolida pela lei de 1898.

Essa lei manteve ainda as restrições sobre vencimentos e promoções já realizadas. Vem agora a nova lei e, mantendo ainda a restrição quanto a vencimentos, extinguiram todas as outras: praticamente apenas podia extinguir a restrição relativa à contagem do tempo para o efeito da promoção.

Em relação aqueles a quem caiba subir de posto, o efeito da lei, por expressa disposição dela, se efetiva desde logo; mas para estes mesmos, em seu novo posto, e para todos os outros, que não mudarem de posto, o mecanismo contraditório da lei reduz consideravelmente as

proporções da eventualidade da promoção.

Entretanto, outra não pode ser a interpretação do texto literal da última parte do art. 2º, com a qual, aliás, combina o espírito que determinou a redação desse artigo.

Tal interpretação, porém, não pode, razoavelmente, ser aceita na integridade de seus efeitos, e não pode:

- a) porque não se compreende que a lei possa ter efeitos que agravem a situação que, diretamente, ela visou melhorar;
- b) porque, em favor dos oficiais anistiados, milita a mesma razão, de ordem jurídica, que serviu de fundamento para a inserção do dispositivo garantidor do direito dos oficiais a que não se refere a lei.

De fato; do mesmo modo que se entendeu que, modificada a colocação na escala, em execução da lei, os oficiais a que não se refere a lei, não podiam ser prejudicados pelos outros, que na escala lhes passassem acima, em virtude da lei, assim também aos oficiais que, por força da lei, tenham de passar para o quadro especial, não se pode desconhecer o direito de:

- a) concorrem a todas as promoções por merecimento, que ocorrerem no seu posto, direito que tinham antes da lei;
- b) serem promovidos por antiguidade quando lhes chegasse a vez, de acordo com classificação que tinha antes da lei.

É claro que os direitos dos oficiais anistiados, decorrentes de sua atual posição na escala, são tão dignos de respeito como o dos outros oficiais, que o art. 2º da lei visou diretamente fazer respeitar.

E assim, se na execução da lei não foram respeitados estes dois princípios, ter-se há:

- a) de um lado, ofendido, quanto aos anistiados, o mesmo direito que se procurou ressaltar quanto os demais;
- b) de outro lado, em que relação aos oficiais a que não se refere à lei, criado vantagens que a lei não visou, pois ela, querendo beneficiar os anistiados, quanto aos demais, apenas procurou acautelar os seus direitos.

É preciso apreciar ainda a questão sob outro aspecto. Pode se pretender, como se tem feito com outros quadros militares, extraordinários, na desarrazoada despreocupação de aumento das despesas públicas, que tem dominado em nossa administração superior, que a criação

desse quadro importe no aumento de oficiais ou que, para atender aos direitos de um e outro quadro, a promoção, quando venha a tocar a um oficial de Q F, seja dupla, promovendo-se igualmente outro oficial do quadro ordinário.

Não vejo como se possa justificar uma ou outra dessas soluções.

Não só a lei não autoriza promoções duplas, como a criação do Q F não abre vagas no quadro ordinário. Esse Q F não é propriamente um quadro especial, mas simplesmente uma designação para os oficiais numa situação transitória.

Praticamente, esse quadro só se torna necessário em relação aos oficiais anistiados, que tenham de ser promovidos por força da lei. Como ficaram indicado, esses oficiais promovidos sem vaga, irão encontrar, no quadro superior, ocupado o lugar que lhes caiba. Terão de figurar num quadro especial porque o quadro ordinário está completo.

Quanto aos demais, porém, (e são quase todos) apenas mudarão de lugar no quadro. Em relação a esses, os quadros legais, porém, não terão alteração, continuará completo com o seu número legal de oficiais, o que acontecerá tão somente é que alguns dos oficiais desse posto ficam numa posição especial quanto à promoção, como foi visto.

Não haverá, porém, vagas nos quadros ordinários com a execução da lei, a criação de QF.

E não haverá vagas, e as consequentes promoções, porque a nova lei não aumentou o número dos atuais quadros de oficiais, a não ser, eventualmente e transitoriamente, em relação aos oficiais anistiados que tenham de ser promovidos por expressa disposição dela.

Se assim não fosse, se se tivesse de promover por acesso de posto em cada quadro, entre os oficiais a que se não refere à lei, um número correspondente aos oficiais que tivesse de ser designados Q F, estaríamos em face da mais extraordinária das leis, pois que, visando extinguir as últimas restrições da anistia, as mantém em relação às promoções futuras, e querendo apenas favorecer aos anistiados, resolve-se em enormes favores aos outros oficiais, a que ela não se refere.

Em face de tais considerações, e, salientando quanto de contraditório e obscuro se encerra na recente lei relativa à anistia, penso que, na execução dela se devem respeitar as seguintes regras:

1º) Far-se-á a revisão geral dos quadros afim de que, desprezado o tempo em que os oficiais anistiados estiveram em inatividade, venham eles ocupar o seu lugar na escala;

2º) Aqueles que por essa revisão, passarem para o posto superior, serão promovidos com antiguidade da data em que, desprezado o tempo de inatividade, lhes teria cabido a promoção por antiguidade;

3º) A colocação na escala, obtida por essa revisão, valerá para todos os efeitos menos: a) para



percepção do soldo do novo posto, para os promovidos, b) quanto ao direito à promoção, matérias que serão reguladas pelos artigos seguintes;

4º) Os oficiais que, por força da presente lei, tiverem acesso de posto, terão direito às vantagens pecuniárias do novo posto tão somente a contar de três de novembro findo, data da obrigatoriedade da lei nº 3.178, publicada a 31 de outubro passado;

5º) Todos os oficiais que, num sentido lato, tiverem, por força da lei, promoção de seu posto ou de colocação na escala de seu posto atual, constituirão um quadro F onde permanecerão;

6º) Nas promoções por merecimento, quanto às vagas que forem ocorrendo em cada posto, poderá ser promovido, indistintamente, oficiais do quadro ordinário ou do quadro F, sendo que em tais vagas podem ser confirmados por promoção expressos oficiais anistiados que hajam subido de posto. Os oficiais do QF que forem promovidos por merecimento, reverterão para o quadro ordinário ocupando o último lugar do posto superior, pois, em relação a eles, desapareceu a razão de sua permanência no QF, menos aqueles que, tendo sido promovidos ao posto superior por força da lei, haja, na vaga aberta, sido confirmados na promoção por merecimento; esses, desde que não tenham, de fato, o último lugar no seu novo posto, continuarão no QF, para não prejudicar na promoção por antiguidade os oficiais que já ali se acham antes da lei;

7º) Nas vagas, a se preencher por antiguidade, as promoções serão feitas de acordo com a colocação no quadro antes da execução da lei; desse modo se respeita o direito a essa promoção de uns e outros oficiais, conforme ele está estabelecido, e a lei quis respeitar. Os oficiais do QF, promovidos por antiguidade, permanecerão nesse quadro, de onde somente sairão quando promovidos por merecimento, única hipótese em que desaparece a razão determinante de sua criação;

8º) Não sendo o quadro F mais que um sistema para conciliar a colocação dos oficiais anistiados na escala, sem desprezo de seu tempo de inatividade, com os direitos de cada um dos oficiais do mesmo posto no quadro geral, ligados à antiguidade, de acordo com a colocação atualmente obtida, a criação desse quadro não determina vagas, não dando lugar a promoção alguma, além daquelas que a própria lei ordenou, em relação aos anistiados cuja colocação na escala o Leve para o posto superior.

A mim se me afigura que deste modo, respeitando-se completamente, em relação a todos os oficiais de cada posto, os direitos que se teve em vista resguardar, se alcança, tanto quanto possível, obviar os inconvenientes de uma lei que num artigo destrói e agrava mesmo a situação que em outro artigo ela quis fazer desaparecer, com o mínimo de agravação das despesas públicas, agravação que fica limitada ao aumento de soldo dos oficiais anistiados que tiverem de ser promovidos em virtude da lei.

Executada de acordo com estas conclusões, a que cheguei depois de meditada apreciação da matéria, a recente lei, não se extinguem as últimas restrições da anistia, qual a princípio teve



o projeto em vista, contudo conciliam-se, quanto possível, de acordo com os seus vários dispositivos, o seu intuito principal e os direitos, decorrentes da situação atual, que se quis assegurar.

Submetendo à apreciação superior de V. Ex. este meu parecer, devolvo os papéis e tenho a honra de reiterar a V. Ex. os meus protestos de elevada estima e distinta consideração. –
Rodrigo Otávio.

Date Created

25/09/2014