MILITAR — REFORMA — REVERSÃO

— A reversão dos reformados, com fundamento no art. 177 *da Constituição de* 1937, *se deve conceder aos que foram punidos com a medida, excluídos os que a solicitaram espontâneamente.*

— Interpretação da Lei n.º 171, *de* 15-12-47.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Mário dos Reis Pereira
Mandado de segurança n.º 957 — Relator: Sr. Ministro Laudo de Camargo

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 957 do Distrito Federal, em que é requerente Mario dos Reis Pereira, acorda o Supremo Tribunal Federal em deferir o pedido, nos têrmos das notas juntas, pagas na forma legal as custas.

Rio, 7 de dezembro de 1948. — *José Linhares*, Presidente. — *Laudo de Camargo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O Capitão Tenente Mário dos Reis Pereira impetrou o presente mandado de segurança contra o ato do Exmo. Sr. Presidente da República, que não reconheceu seu direito líquido e certo de reverter ao serviço ativo da Armada, nos têrmos da lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947, cujo art. 1.º determinou a reversão de todos os militares e funcionários civis, que foram punidos pela aplicação do art. 177.

E entra, então, nos detalhes que se seguem.

Abolida a Constituição de 34 pelo golpe de Estado, exercia o impetrante as funções de imediato em um dos nossos navios de guerra.

Com a formação democrática, não podia conformar-se com a subversão do regime legal.

Ademais, quando ingressou na carreira militar, mediante juramento de honra, era missão precípua das fôrças armadas "sustentar as instituições nacionais", por isso mesmo o princípio de obediência aos superiores hierárquicos operando "dentro dos limites da lei".

Entretanto, o art. 161 da nova Carta substitui a obediência dentro da lei pela fiel obediência ao cidadão que o golpe de Estado manteve no poder.

Com a subversão operada, impunha-se-lhe o dever de não cooperar.

Entre aderir, conspirar ou, legalmente, mostrar-se adversário do Estado Novo, preferiu inclinar-se a esta solução, como caminho que lhe indicava a honra.

Assim, apenas transcorridos nove dias da implantação dêsse Estado, dirigiu-se por escrito ao Exmo. Sr. Ministro da Marinha, alegando em resumo o que vem de ser exposto.

Foi deliberação não espontânea mas levada pelas circunstâncias ocorrentes. E ao escrito veio a resposta: pelo decreto n.º 18.541, de 25 de novembro de 37 foi o impetrante reformado "por conveniência do regime" com fundamento no art. 177 da nova Constituição. Mas a partir de 29 de outubro de 45, começou a obra de reparação das injustiças e ilegalidades cometidas, como o mostra a abolição daquele dispositivo pela Lei Constitucional n.º 12, de 45.

E, como corolário, apareceu a lei n.º 171, de 47, mandando reverter à atividade os militares e funcionários civis punidos com fundamento naquele dispositivo, desde que o fizessem dentro de 90 dias contados da sua promulgação.

Isto fêz o impetrante, que teve pareceres favoráveis do Conselho do Almirantado e do Ministro da Marinha.

Mas a pretensão deixou de vingar, porque o Chefe do Executivo a indeferiu em face do art. 5.º da nova lei, dispositivo que impede a reversão daqueles que foram reformados mediante pedido expresso.

Não procede, entretanto, o fundamento apresentado.

Como é freqüente nos regimes discricionários, o art. 177, arma fulminante a ser empregada contra os adversários do regime, passou a ser também utilizada como instrumento de benefício, dando como primeiro exemplo da corruptela a aposentadoria de um juiz, com vencimentos integrais, a fim de ser *in continenti* nomeado para certo cargo na administração federal.

Diante disso, a lei n.º 171 deixou bem claro que não haveria reversão para beneficiados.

Mostra-o o seu histórico: "...inúmeros foram os funcionários que requereram espontâneamente a aposentadoria ou reforma, para outras atividades mais rendosas. Não é justo que êles sejam agora beneficiados, quando o projeto Euclides Figueiredo tem o destino de reparar injustiças da época ditatorial" (*Diário do Congresso* de 10-5-47, pág. 1.586, 4.ª col.).

Vê-se, pois, que o texto só exclui os beneficiados, os que sofreram perseguição e devem ser desagravados.

Essa a verdadeira interpretação do texto, como o mostraram o Conselho do Almirantado e o Sr. Ministro da Marinha, sendo o parecer daquele redigido pelo Consultor Jurídico do Ministério.

E as referências então feitas ao impetrante foram as mais abonadoras da sua conduta.

Convém ainda salientar que a reforma só poderia ser decretada por arbítrio do Govêrno, não influindo pedido a respeito, tanto que não foi êle atendido na pretensão de ver declarada a reforma como "a pedido".

Terminou o impetrante com estas considerações: "O pedido de reforma foi um ato consciente e deliberado mas não foi um ato livre.

O suplicante viu-se coagido, ante a violenta subversão do regime constitucional a tomar essa atitude, porque repugnava à sua consciência de militar e ao seu juramento de honra aderir à nova ordem de coisas ou contra ela conspirar."

Solicitadas informações, vieram estas pelo ofício que passo a ler (fls. 33).

E ouvida, assim se pronunciou a Procuradoria Geral da República:

"Sem contestarmos os méritos do impetrante, fôrça é reconhecer, entretanto, que nenhum direito lhe assiste.

A própria lei, que invoca, excluiu da reversão os funcionários aposentados no art. 177 da Carta de 1937, "mediante pedido expresso" (art. 5.º da lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947).

E o impetrante não nega, antes confessa que pediu sua reforma.

É quanto basta para se ver que o ato do Sr. Presidente da República, negando a reversão questionada, longe de ser ilegal, está seguramente apoiado na lei.

Como conceber, pois, na espécie o uso do mandado de segurança?

O impetrante, é certo, fala numa suposta coação que teria sofrido (fls. 11).

Mas nenhuma prova oferece, nenhum indício aceitável aponta, a êsse respeito.

E a alegação de coação, para ser aceita, mormente por parte de um oficial das Fôrças Armadas, há de ser provada cumpridamente.

No caso transparece que não houve coação, tanto que o próprio impetrante, tempos após haver solicitado e obtido a reforma, ainda requereu que do decreto constasse a cláusula "a pedido". É êle próprio quem o afirma (fls. 11).

Mas, ainda que o impetrante pudesse provar a pretensa coação, é evidente que só uma ação, nunca o mandado de segurança, poderia comportar tal prova.

É, portanto, manifestamente descabido e improcedente o pedido.

Por isso, opinamos pela sua denegação.

Distrito Federal, 5 de outubro de 1948. — *Luiz Gallotti*, Procurador Geral da República."

Já se achava feito êste relatório, quando o impetrante pediu a juntada de uma certidão, contendo o despacho proferido pelo Sr. Ministro da Marinha e favorável à sua reversão.

A junção foi feita por linhas e o ilustre Dr. Procurador Geral ainda teve oportunidade de dizer nestes têrmos:

"Tenho sustentado que, no mandado de segurança, não podem ser juntos novos documentos pelo impetrante após a informação da autoridade apontada como coatora.

Assim o fiz, por exemplo, no mandade de segurança n.º 953, tendo sido acolhida a minha impugnação.

No caso presente, porém, o documento, que o eminente Sr. Ministro Relator mandou juntar por linha, foi requisitado na petição inicial, o que constitui hipótese diversa, conforme ressalvei ao opinar no aludido mandado 953.

Assim, nada tenho a opor à referida juntada.

O novo documento, aliás, não infirma de nenhum modo o parecer de fls. 43-6, que mantenho, pela denegação do mandado.

Distrito Federal, 19 de novembro de 1948. — *Luiz Gallotti*, Procurador Geral da República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — O art. 177 da Carta de 37 assim dispunha: "Dentro no prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados, de acôrdo com a legislação em vigor, os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser a juízo exclusivo do govêrno, no interêsse do serviço público ou por conveniência do regime."

A só leitura do texto faz tirar a seguinte conclusão: a decretação da aposentadoria ou reforma não comportava solicitação, constituindo pena a ser aplicada a arbítrio do Govêrno.

Posteriormente, entretanto, procedeu-se em contrário, com a aplicação do dispositivo, tanto para punir quanto para beneficiar.

Mas, com a alteração do regime, tudo se levou em conta, para a reparação das injustiças e ilegalidades cometidas.

Daí a lei n.º 171 de 47, mandando reverter os mal aposentados ou reformados.

Êste o texto legal:

"Os funcionários civis e militares da União, aposentados ou reformados, postos em disponibilidade ou por qualquer outra forma afastados das suas funções "no interêsse do serviço público ou por conveniência do regime" reverterão à atividade, desde que o requeiram dentro de noventa dias, contados da promulgação desta lei".

Duas, portanto, as condições exigidas para o gôzo do benefício legal: que o afastamento tenha ocorrido na forma estabelecida e que a reclamação tenha surgido em tempo oportuno.

Na espécie, ambas as condições foram satisfeitas, pois a reforma se deu "por conveniência do regime" e a reclamação apareceu tempestivamente.

Alega-se, entretanto, ter o impetrante pedido a sua reforma e não contar assim com o benefício legal.

A alegação se fundou no dispositivo que se segue: "São excluídos dos benefícios desta lei os funcionários civis e militares que tenham sido aposentados ou reformados mediante pedido expresso, com fundamento nos arts. 177 da Carta outorgada em 1937 e 177 do Estatuto dos Funcionários Civis da União."

Mister, porém, se faz seja o preceito aplicado por sua letra e por seu espírito, visando a finalidade prevista pelo legislador.

E' essa finalidade outra não foi senão a de reparar injustiças com o afastamento como pena e não como benefício.

O histórico da nova legislação o mostra e os dizeres do art. 1.º o confirmam.

Naquele, são encontradas estas palavras:

— "numerosos foram os funcionários que requereram espontâneamente a aposentadoria ou reforma, para outras atividades mais rendosas.

Não é justo que êles sejam agora beneficiados, quando o projeto Euclides Figueiredo tem o destino de reparar injustiças da época ditatorial" (*Diário do Congresso* de 10-5-1947, pág. 1.586, 4.ª col.).

E no art. 1.º há os que se seguem: "ou por outra qualquer forma afastados das suas funções".

Se, portanto, o art. 177 não comportava pedido de afastamento, o fato do legislador de 47 aludir a "pedido expresso" o foi devido ao uso irregular da medida, ora para punir, ora para beneficiar.

Do contrário, razão não haveria para a sua existência.

E se existe, lícito e forçoso será distinguir, para que se observe a finalidade da norma, finalidade não oculta e que está a brilhar do seu contexto.

Na frase de Gény, a que se reportam Eduardo Espínola e Espínola Filho, "a lei uma vez posta em vigor, se separa da pessoa do legislador. Mas é preciso reconhecer também que êste a deixou cheia do seu pensamento e da sua vontade.

É a vantagem viva da lei escrita" (*Tratado de Direito Civil*, 4-232).

E quem, desprevenidamente, leia o texto em apreciação, combinado com o genérico do art. 1.º: "ou por outra qualquer forma afastado das suas funções", compreenderá desde logo o sentido da norma, não o sentido aparente, que a letra possa apresentar, mas o real, com o reflexo do conceito nela encerrado.

Daí estas considerações de Cunha Gonçalves, no seu *Tratado de Direito Civil*: "para entender uma lei não basta apreender de modo mecânico o sentido aparente que resulta da conexão verbal, mas é preciso indagar profundamente a *voluntas legis*, descer ao conceito íntimo que nela está encerrado.

A principal tarefa do intérprete consiste, pois, em descobrir o real *conteúdo* da norma jurídica, como regra social, e procurar adaptá-la aos fatos concretos, hajam êstes sido, ou não, previstos pelo legislador."

E para não esquecer ensinamento de casa, temos ainda estas palavras de Carlos Maximiliano, na sua *Hermenêutica*: "o espírito da norma há de ser entendido de modo que o preceito atinja completamente o objetivo para o qual a mesma foi feita".

Tem-se, na espécie, elementos valiosos para que a boa interpretação se faça segundo os ensinamentos expostos: a *ratio legis*, *expressa* no reparar injustiças; o *ocasio legis*, pelo momento em que surgiu a nova preceituação ou seja a de transição de um regime para outro, que procurava consolidar-se e, finalmente, a sua ação restrita no tempo, para só resolver certa e determinada situação em certa e determinada época.

Para melhor elucidação, relembrem-se as considerações aduzidas pelo Exmo. Sr. Ministro da Marinha, na informação favorável ao impetrante, como favorável o foi o parecer do Conselho do Almirantado: "Todavia, é certo que houve casos de funcionários públicos, e quiçá de juízes, aposentados a pedido, com fundamento nesse artigo, embora adeptos fervorosos do regime senão exclusivamente por esta razão, e cujos serviços eram considerados bons, que o Govêrno os exaltou nos preâmbulos dos atos respectivos".

Está a ver-se, pois, que a expressão "mediante pedido expresso" comporta distinção, a fim de merecer a aplicação que lhe seja correspondente.

Se, entretanto, se quiser aplicar o texto tal como sôa, automàticamente, por sua letra e não pelo espírito que o ditou, ainda assim a conclusão diferente não poderá ser.

E a explicação tôda regular, é encontrada no parecer do digno Consultor Jurídico do Ministério da Marinha a fls. 39 e nestes têrmos: "Embora houvesse solicitação, com a declaração que o fazia por não concordar com a forma de Govêrno, a reforma do peticionário não resultou do seu pedido, não foi um ato expendido com anuência à sua vontade, visto como o dispositivo em aprêço não lhe facultava êsse direito.

Decorreu, sim, da atitude por êle assumida, com os têrmos do seu requerimento, de 15-11-37, atitude essa que o incompatibilizou com o regime vigorante, dando oportunidade a que o Govêrno a decretasse, valendo-se da competência que o mesmo dispositivo lhe outorgava."

Verifica-se, assim, e a tôda evidência, que a reforma se não deu em atenção ao pedido na ocasião inadmissível e que veio a ser indeferido, mas simplesmente pela atividade do militar, manifestando-se, como se manifestou, contrário ao novo regime que surgia.

Entre outros conceitos da manifestação escrita podem ser destacadas as que seguem:

"Não emprestou qualquer apoio ao golpe de Estado, impôsto ao país", "não aceita o princípio da existência das fôrças armadas, expresso pelo art. 161 da atual Constituição, em formal desacôrdo com a nobre estimação que lhes era atribuída desde fevereiro de 1891, mantida pelo art. 162 da Constituição de 16 de julho de 1934", e, finalmente: "silenciar em tão dura contingência seria transigir com a sua consciência".

Vejo, pois, na representação, e à vista das considerações expostas não um pedido no sentido comum e sim um protesto no sentido real.

Daí a punição com a reforma decretada.

E foi justamente em favor dos punidos com o afastamento, não desejado mas impôsto pelas circunstâncias, que o legislador de 47 houve por bem estabelecer a medida benefício e em correspondência com nova ordem constitucional estabelecida no país.

Portanto, e para atender aos têrmos da lei e à sua finalidade, não podem deixar de ser consideradas idênticas as duas situações: do militar afastado, sem haver protestado e do que o fôra, protestando à primeira hora, sob a alegação de se achar prêso a um juramento anterior.

Um e outro punidos com a reforma compulsória; um e outro agora igualmente merecedores do mesmo benefício.

Assim, e como o direito do impetrante à reversão concedida se apresenta líquido e certo, está a merecer o amparo do mandado, que concedo.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente. Tenho como certo que a lei 171 de 15 de dezembro de 1947, veio beneficiar os civis e militares que foram afastados do serviço público por causas que não fôssem de ordem funcional. Os afastados a pedido, com fundamento no malsinado art. 177 da Carta de 1937 ficaram excluídos da reversão. O caso do recorrente não se inclui, a meu ver, entre os que se beneficiarem com o afastamento. Embora por motivo de reservas pessoais que o impediam de colaborar com a situação que substituiu o Govêrno Constitucional, o recorrente houvesse solicitado o seu afastamento da atividade militar, contudo, o que se verificou, foi um ato administrativo de evidente significação política. A reforma foi decretada por *conveniência do regime*. Não há, dêsse modo, relação direta entre o pedido e o ato da reforma. A causa moral é profundamente diversa. Daí, porque incluo o direito de reversão do recorrente entre os que a lei 171 visou amparar.

Do manifesto espírito da lei, conclue pela liquidez e certeza do direito alegado.

Concedo a segurança impetrada.

VOTO

O Sr. Ministro Armando Prado — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, deferindo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente, não tenho palavras a acrescentar ao brilhante voto que proferiu o eminente Sr. Ministro Relator, deferindo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, defiro o mandado de segurança nos têrmos do voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, concedendo o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Sr. Presidente. Como se deduz nem só da sua finalidade, como dos próprios têrmos em que foi concebido o art. 177 da Carta Constitucional de 1937, dispunha sôbre o afastamento no interêsse do serviço público ou por conveniência do regime, e sempre a exclusivo juízo do govêrno, expressões que de logo denotam o seu não cabimento às demissões a pedido.

O fato, porém, é que, por uma corruptela foi desvirtuada a aplicação dêsse dispositivo e, mais tarde, aposentadorias e reformas foram concedidas com base nêle, atendendo como por vêzes consignava o próprio ato "aos bons serviços prestados" pelo funcionário.

Se o impetrante pediu a sua reforma fundado neste artigo, fê-lo no início do novo regime; mas como acentuou o Sr. Ministro Relator aquela sua aplicação desvirtuada só se veio a verificar mais tarde.

O Govêrno, ante os têrmos do pedido do impetrante que envolviam um protesto contra o regime inaugurado, aplicou, a seu critério e no interêsse e por conveniência dêsse regime, o dispositivo do art. 177, reformando-o.

Solicitara êle a sua reforma por uma imposição de consciência; embora muito louvável, bem verdade é que muitos outros oficiais, também não se definiram favoráveis ao regime; ao contrário contra êle se manifestaram e se mantiveram à margem da ideologia criada; nem por isso tiveram sacrificadas as suas carreiras e alguns mesmo exerceram influência notória e preponderante nos acontecimentos que culminaram com a extinção do referido regime.

O dispositivo do art. 5.º da Lei n.º 171, que manda excluir dos benefícios por ela instituídos no art. 1.º os que tivessem sido aposentados mediante pedido expresso, não pode deixar de se referir senão àqueles que foram aposentados ou reformados, não no interêsse do regime, mas como prêmio.

O impetrante aponta, neste sentido, um caso; outros são conhecidos. A êsses, a meu ver, é que a lei n.º 171 quis se referir, e não àqueles que como o impetrante, foram afastados da atividade, posto que a pedido por infensos a nova ordem de coisas; e, assim, por conveniência ou no interêsse do regime com base no citado art. 177.

Não fôra a Lei n.º 171 e o impetrante estaria hoje sujeito às conseqüências da sua atitude, por muito nobre que se a considere.

O art. 5.º da Lei n.º 171, interpretado literalmente, seria contrário ao pedido do impetrante. Mas cumpre indagar qual a intenção do legislador ao dispor, nesse artigo, pela exclusão dos benefícios da lei os que tivessem sido aposentados ou reformados mediante pedido expresso, e êstes outros, não podem ser senão aquêles compreendi-

dos na expressão pitoresca lembrada pelo Dr. Procurador Geral.

Ao requerente, incontestàvelmente, foi aplicado a rigor, na época o dispositivo do art. 177 da Constituição, pois que se manifestara de modo expresso contrário ao regime, e outra solução não tinha o govêrno a dar ao seu protesto escrito; se caso houve de exata aplicação dêsse art. 177 — cujo conteúdo não comento, pois que era dispositivo constitucional, — foi o do requerente. Mas, com o advento da lei n.º 171, seu direito à reversão lhe foi assegurado, desde que a êle não se aplica o art. 5.º.

Concedo, pois, o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, não fôsse a necessidade de sublinhar certos aspectos da questão e me reportar a casos análogos e semelhantes, eu me abalizaria a votar inteiramente de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, que mostrou haver direito líquido e certo a merecer a concessão do mandado de segurança.

O que se verifica é a aplicação do art. 177 da Carta de 1937 e mais de uma vez tenho salientado que êsse artigo não comportava castigo aos funcionários públicos, mas uma prerrogativa excepcional da autoridade, na defesa ou preservação do regime então vigente.

O govêrno a exercia para afastar funcionários desintegrados daquele regime e o reconhecimento dêste fato não envolveria demérito ou afirmação de culpa.

Não era punição, mas o reconhecimento de incompatibilidade entre a atividade do funcionário e o espírito do regime.

Por isso mesmo que não se tratava de castigo ou punição não tinha o funcionário qualquer defesa e o dispositivo estava destinado a ser de *breve duração*. Dá-se, porém que permaneceu além da expectativa e na sua prática êle às vêzes se desvirtuou como registrou, em seu brilhante voto, o eminente Sr. Ministro Laudo de Camargo. Êle, que a princípio não comportava pedido da parte, mas era ato soberano do govêrno, na defesa preventiva do regime, passou a ser um prêmio aos serviços dos funcionários, às vêzes em prol do regime, como ressaltou, ainda agora o eminente Sr. Ministro Edgar Costa. Passou, pois, a ser benefício para as pessoas por êle atingidas.

Foi atendendo a essa situação anómala que a Lei n.º 171 excluiu do seu âmbito aquêles sós casos de pessoas que se beneficiaram do dispositivo.

Não é êsse, entretanto, o caso dos autos. Ao contrário: o oficial se rebelou contra o regime, manifestou ostensivamente seu repúdio, têrmos em que a aplicação do dispositivo frisava perfeitamente com a sua índole e as suas finalidades.

Tenho, também, que o direito do impetrante é líquido e certo. Não pelo elemento histórico, a que *d. v.*, não atribuo maior momento, no caso, senão pelo sentido do mesmo do dispositivo versado e pelas suas desencobertas finalidades.

Concedo o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, concedo o mandado.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, concedo o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: foi deferido o mandado, unânimemente.

Deixaram de comparecer, os Exmos. Srs. Ministros Castro Nunes e Goulart de Oliveira, por se acharem em gôzo de licença, substituídos, respectivamente, pelos Exmos. Srs. Ministro Armando Prado e Ábner de Vasconcelos.