MILITAR — PROMOÇÃO — REVISÃO DE LISTA DE ANTIGUIDADE — RETROATIVIDADE E EFEITO IMEDIATO DA LEI

— E' pacífico que o legislador pode alterar os requisitos de acesso, aumentando ou reduzindo os existentes, sem ofensa a direito adquirido.

— Interpretação da Lei n.º 1.210, *de* 25-10-50.

MINISTÉRIO DA GUERRA

PROCESSO N.º 7.671-51

Aviso ministerial n.º 319/5, de 27 de junho de 1951 ao Exmo. Sr. Consultor Geral da República, versando sôbre a recolocação no Almanaque do Exército dos oficiais abrangidos pelas Leis ns. 231, de 6-2-1948 e 1.210, de 26-10-1950, solicitando reexame da questão e baseado no parecer n. 86/S.*, de 12-3-1951, do mesmo Consultor.

*

Despacho: 1. Considerando que o artigo 1.º da Lei n. 1.210, de 25-10-50, diz: "Passa a ter a seguinte redação o parágrafo 1.º do art. 4.º da Lei n.º 231, de 6-2-1948".

2. Considerando que o têrmo "passa" está no tempo presente, mostrando, assim, que essa disposição só deve viger ao entrar em vigor a referida Lei.

3. Considerando que as antiguidades que, por decreto de 20-12-1950, publicado no "Diário Oficial" de 24-1 e 21-2-51, foram contadas de acôrdo com o art. 8.º da Lei n.º 231, de 6 de fevereiro de 1948, não o foram em virtude da nova redação que ao parágrafo 2.º do art. 4.º do decreto n.º 21.461, de 8-6-1932, foi dada pelo parágrafo 1.º do art. 4.º da Lei 231, e sim por ter o art. 15 desta Lei revogado o decreto n.º 5.156, de 19-1-1940, e os arts. 2.º e 3.º do decreto-lei n.º 7.040, de 10-2-1944, que determinaram a inclusão no Quadro Ordinário de Oficiais dos Quadros "A" e "QA", hoje denominado "B", contrariando o decreto n.º 21.461 citado, que só permitia a inclusão de Oficial do Quadro "A" no Ordinário por motivo de promoção por merecimento ou escolha, e o decreto n. 23.674, de 2-1-1934, que só admitia a inclusão de oficial anistiado da Revolta de São Paulo de 1932, no Quadro Ordinário em face de promoção por merecimento ou de vagas decorrentes de modificação extraordinária na organização do Exército.

4. Considerando os graves prejuízos advindos da aprovação do Parecer n.º 86-S, de 12-3-1951, do Exmo. Sr. Consultor Geral da República, não só para oficiais do Quadro Ordinário que têm correspondentes no Quadro "A", como para oficiais dêste Quadro promovidos por merecimento, conforme expõe o Exmo. Sr. Comandante da Z. M. L. e 1.ª R. M. no seu ofício de 27-6-1951.

5. Considerando que pelo Parecer n. 623, de 1949, da Comissão de Fôrças Armadas do Senado, publicado no Diário do Congresso de 6 de julho de 1949, pág. 5.743, verifica-se que o art. 2.º do Projeto n.º 48 de 1948, que deu origem à atual Lei n.º 1.210, determinava que

* NOTA DA RED.: O Parecer n.º 86-S da Consultoria Geral da República foi proferido pelo Dr. Luciano Pereira da Silva e o de n.º 22-T pelo Dr. Carlos Medeiros Silva, cujo inteiro teor vai publicado em seguida à decisão ministerial.

as alterações decorrentes dessa Lei seriam efetivadas a partir da publicação da Lei n.º 231, de 6-2-1948, e sofreu emenda mandando suprimir as palavras: "e serão efetivadas a partir da publicação da lei n.º 231, de 6 de fevereiro de 1948", a fim de que a dita Lei n.º 1.210 não tivesse efeito retroativo para alterar a colocação de oficiais nos seus respectivos Quadros, ferindo, assim, direitos adquiridos.

6. Considerando que, reexaminando a questão, em virtude do Aviso dêste Ministério n.º 319-5, de 27 de abril de 1951, o Exmo. Sr. Consultor Geral da República em parecer n.º 22-T, de 14-6-1951, levando em conta o novo elemento elucidativo constante do item 5, modificou o seu parecer anterior para concluir que:

"A revisão admitida pela Lei n. 1.210 só deverá produzir efeitos a partir de sua vigência, não afetando as promoções feitas anteriormente, à base de lista organizada de acôrdo com os preceitos então vigentes. Pelo mesmo motivo, sòmente para o preenchimento das vagas que ocorreram após a publicação da Lei n.º 1.210 é que a nova lista poderá ser invocada".

Resolvo:

a) Aprovar o parecer n.º 22-T, de 14-6-1951, do Exmo. Sr. Consultor Geral da República, relativo a interpretação da Lei n.º 1.210, de 25 de outubro de 1950.

b) Tornar sem efeito o despacho de 4-6-1951, publicado no *Diário Oficial* de 11-4-1951, pág. 5.411, que aprovou o parecer n.º 86-S, de 12 de março de 1951, do Exmo. Sr. Consultor Geral da República, sôbre interpretação das Leis ns. 231, de 6 de fevereiro de 1948 e 1.210 de 25 de outubro de 1950.

c) Publique-se. Em 31-7-1951. — Gen. *Newton Estillac Leal.*

*

PARECER

N.º de referência — 22-T

1. O Senhor Ministro da Guerra, em Aviso de 27-4-51 informa a esta Consultoria Geral haver recebido do Comandante da 1.ª R. M. uma exposição que se lhe afigurou "justa e cabível", a propósito da interpretação dada às leis 231 de 6-3-48 e 1.210 de 26-10-50 no parecer 86-S de meu antecessor. O aludido parecer foi aprovado em 4-4-51; mas tendo concluído pela aplicação retroativa do art. 2.º da lei 1.210 suscitou dúvidas porquanto na passagem do respectivo projeto pelo Senado, o Senador Ernesto Dorneles fêz declarações em sentido contrário à retroatividade do preceito, no que foi aplaudido pelos seus pares. Em face dêste elemento elucidativo dos propósitos de legislador, que talvez tenha escapado ao intérprete, solicita o Senhor Ministro o reexame da matéria.

I

2. A lei 1.210 de 1950, foi baixada com a finalidade de dar nova redação ao parágrafo primeiro do art. 4.º da lei 231, de 1948. Êste objetivo foi colimado no art. 1.º; mas a lei contém ainda dois artigos, sendo o segundo, que deu margem à controvérsia, do teor seguinte:

"Nenhuma vantagem pecuniária advirá aos oficiais, cuja antiguidade venha a ser prevista em virtude desta lei".

O artigo 3.º dispôs que a sua vigência seria contemporânea na data de sua publicação.

3. Argumenta-se na exposição presente ao Senhor Ministro que a lei 231 é uma reprodução do decreto 21.462 de 3-7-32 com pequenas modificações. Em um de seus artigos a mencionada lei "autorizava a revisão das antiguidades, caso elas existissem". "Porque, então, a citada revisão não foi feita, *ex-officio* ou a requerimento de algum interessado? indaga o expositor, respondendo em seguida: — "Porque não havia, como não há, nenhuma revisão a fazer". Recorda-se também que no projeto de que se originou a lei 1.210, na sua redação primitiva, havia um tópico dizendo que as alterações então introduzidas seriam "efetivadas a partir da publicação da lei 231". O Senador Ernesto Dorneles vislumbrou aí um atentado a direitos adquiridos e propôs a emenda que se converteu no texto vigente.

Assim termina a impugnação ao critério retroativo:

"O) — ambas as Leis, a 231 e a 1.210 permitiam a revisão das antiguidades e porque, se entre elas, houve um período de 20 meses, não se procedeu, a partir daquela data, a mencionada revisão!

Porque das promoções por merecimento no quadro O, tendo em vista a Lei 231, nenhuma por antiguidade cabia no quadro A.

Se não cabia nenhuma promoção, como rever a antiguidade, dos oficiais do quadro A?

Só existe, a meu ver, uma resposta: se há revisão a fazer ela é única e exclusivamente a partir da publicação da Lei 1.210.

Porque se outro fôsse o pensamento do legislador não teria sido aprovada a emenda do Senador Ernesto Dorneles que diz: "Suprimam-se as palavras "e serão efetivados a partir da publicação da Lei n. 231, de 6 de fevereiro de 1948".

II

4. O ilustre Dr. Luciano Pereira da Silva, no parecer 86-S, concordando com a opinião do digno Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, depois de expender outros argumentos, compara os textos das leis 231, art. 8.º e 1.210, art. 2.º, cujos têrmos se confundem.

"À linguagem do legislador sôbre a matéria é idêntica nas duas leis. Se um tem efeito retroativo, também o tem a outra, uma vez que ambos empregam as mesmas expressões" (parecer 86-S).

III

5. A lei nova alterou a redação da antiga e como tal modificação podia determinar a revisão da antiguidade dos oficiais, excluiu dela a percepção de qualquer vantagem pecuniária. Quanto à sua vigência, a lei posterior não adotou a data da anterior, dispôs que ela seria contemporânea de sua publicação.

6. A revisão da antiguidade, admitida no texto, encontra nêle mesmo, limites intransponíveis. Não poderá produzir efeitos que remontem à data anterior à sua publicação, nem dará direito à percepção de vantagens. Assim, a revisão é um expediente destinado a habilitar os órgãos responsáveis a fazer promoções futuras, isto é, para as vagas que ocorrerem depois de 25 de outubro de 1950, quando, publicada, começou a vigorar a lei 1.210. Se a lista estabelecida anteriormente não satisfizer os requisitos da lei nova, os seus componentes não se poderão opor à revisão. E' que a organização da lista e a respectiva colocação dos oficiais, não criam, por si só, "direito adquirido" imutável por fôrça de lei nova.

7. E' pacífico que o legislador pode alterar os requisitos de acesso, aumentando ou reduzindo os existentes. Também a maneira de contar a antiguidade ou de aferir o merecimento pode variar no tempo, sem ofensa a direitos subjetivos.

Como ensina Roubier a lei nova opera livremente sôbre "as situações em curso", "com a única condição de respeitar os elementos jurídicos anteriores que tenham um valor próprio em suas condições de validade e nos efeitos que anteriormente produziram" ("Conflits des Lois", vol. 1, pág. 390; Francisco Campos, "Revista Forense", vol. 72, pág. 32).

Em parecer emitido como Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.O. de 19-1-50, pág. 949; "Revista de Direito Administrativo", vol. 20, pág. 243) conclui que a alteração de lista de antiguidade de funcionário, por fôrça de decreto superveniente não importava em violação ou postergação de situação definitivamente constituída pois que nenhum ato relativo a sua carreira funcional fôra praticado com base na lista.

Sendo legais e estatutárias as relações entre o Estado e seus servidores, militares ou civis, pode a lei rever situações que ainda não se concretizaram em atos jurídicos perfeitos.

8. A organização da lista de antiguidade tem como principal objetivo o acesso na carreira; os demais são secundários e, em substância, intimamente ligados àquele. Mas se a promoção

ainda não se consumou ou se o candidato não preencheu todos os requisitos para obtê-la, havendo vaga, a colocação na lista é mera espectativa de direito que a lei nova pode frustrar, sem ofensa maior.

"O direito às vantagens da carreira, enquanto não se efetiva, pelo preenchimento dos requisitos, a sua atribuição a um dos mais indivíduos, é uma simples regra de direito objetivo, que poderá ser modificada pelo legislador sem que contra a modificação os funcionários possam invocar a existência de um direito adquirido" (Francisco Campos, "Revista de Direito Administrativo", vol. 1, pág. 273).

9. Admitir-se a revisão da lista de antiguidade para atender às promoções a vagas que ocorreram após a vigência da Lei n.º 1.210 não importa em dar-lhe efeito retroativo, mas "efeito imediato", como preceitua o art. 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil (decreto-lei 4.657 de 4-9-32). Neste particular, penso que houve equívoco dos ilustres Consultores que opinaram a propósito dêste mesmo assunto.

10. A emenda proposta pelo Senador Ernesto Dorneles admitiu, expressamente, a possibilidade da revisão; excluiu, apenas que tal procedimento produzisse efeitos a partir da vigência da lei 231 como pretende o projeto primitivo. Houve, assim, um deslocamento no tempo, a fim de que a revisão, que se tornasse necessária, só começasse a operar contemporâneamente à lei 1.210, de acôrdo com o seu art. 3.º. Êste foi, a meu ver, o alcance da proposição.

V

11. Segundo publicação feita no *Diário Oficial* de 24-1-51, pág. 1.185, e em cumprimento do art. 8.º, da lei 231, de 1948, foi mandado contar antiguidade de pôsto de vários oficiais, o que contraria de certo modo a informação prestada ao Senhor Ministro no sentido de que nenhuma revisão se operará na lista, por fôrça da citada lei 231.

VI

12. Em conclusão: A colocação em lista de antiguidade não constitui direito adquirido; pode a lei nova impor-lhe modificação, desde que o candidato ao acesso, não tenha ainda, havendo vaga, preenchido todos os requisitos para preenchê-la.

A revisão admitida pela lei 1.210 só deverá produzir efeitos a partir de sua vigência, não afetando as promoções feitas anteriormente, a base de lista organizada de acôrdo com os preceitos então vigentes. Pelo mesmo motivo, sòmente para o preenchimento das vagas que ocorreram após a publicação da lei n.º 1.210 é que a nova lista poderá ser invocada.

E' o que me parece. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 1951. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.