FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROMOÇÃO — APLICAÇÃO DO NOVO ESTATUTO

— O efeito imediato de lei nova atinge as situações em curso; assim sendo, os requisitos da promoção ainda não decretada devem ser aferidos por ela e não pelo texto anterior.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 104.441-52

Despacho do Presidente da República — Consultoria Geral da República — E. M. n.º 200, de 15 de dezembro de 1952, encaminhando o Parecer número 213-T, de mesma data, relativo à aplicação do novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União às promoções a se realizarem no corrente mês de dezembro. — "Aprovado. Em 16-12-952".

*

PARECER

I

1. O Exmo. Sr. Presidente da República, atendendo à sugestão do Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicitou o parecer desta Consultoria Geral sôbre a aplicação do novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711, de 28-10-52) às promoções que se deverão realizar no corrente mês de dezembro.

2. A lei nova reduziu o interstício para a promoção, que era de 730 dias (art. 40 do Estatuto revogado) a 365 dias de efetivo exercício na classe (artigo 42). O Regulamento das Promoções, baixado na vigência da lei antiga, dispõe que "a antigüidade, o interstício e a condição de estar o funcionário compreendido nos dois primeiros têrços da classe serão apurados na data da abertura da vaga. Se então não houver funcionário com os requisitos indicados, será considerada data da vaga o último dia do primeiro mês do trimestre em que se possa preencher a vaga, por haver candidatos habilitados" (artigo 11 do decreto n.º 24.646, de 10-3-48). Para "regularizar o processamento das promoções" o mesmo Regulamento determina que elas se façam trimestralmente (art. 39). Estabelece, ainda (art. 40), que:

"Nas promoções a serem realizadas em março, junho, setembro e dezembro, serão providas tôdas as vagas verificadas, respectivamente, até o *último dia dos meses* de janeiro, abril, julho e outubro".

3. Como o novo Estatuto, que entrou em vigor em 1 de novembro último, manteve o princípio de que as promoções se façam trimestralmente (art. 40), admite o D. A. S. P. que continuem em vigor as normas dos artigos 39 e 40 do Regulamento de Promoções. "Dêste modo", prossegue o mesmo órgão, "nas promoções a serem realizadas em *dezembro* corrente serão providas as vagas verificadas *até* 31 *de outubro*". E, de acôrdo com o artigo 11 do Regula-

mento, as condições de acesso serão apuradas, na data da vaga, isto é, a 31 de outubro, quando ainda vigente o antigo Estatuto.

4. Finalmente, consulta o Departamento se para as vagas ocorridas até 31 de outubro, na vigência do antigo Estatuto, "a antigüidade, o interstício e a condição dos dois têrços devem ser considerados nos têrmos daquele diploma legal, ou se, ao revés, cumpre subordinar a verificação daqueles requisitos às normas da Lei n.º 1.711, de 1952".

II

5. E' princípio legal que *"a Lei em vigor terá efeito imediato e geral"*. Não atingirá, entretanto, "as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito" (artigo 6.º da Lei de Int. ao Código Civil Brasileiro), afastada a hipótese de retroatividade, mesmo por cláusula expressa, pela Constituição de 1946 (artigo 141, § 3.º).

6. Lembra Oscar Tenório que "a finalidade da Lei é disciplinar, em determinada sociedade humana, o maior número possível de relações. O princípio geral tem de ser, portanto, *o do efeito imediato da Lei*" (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro", 1944, página 107). Êsse "efeito imediato" só encontra obstáculo nas "situações jurídicas definitivamente constituídas" ou na "execução do ato jurídico perfeito".

7. A regra incorporada à nossa legislação, pela iniciativa de eminentes jurisconsultos (Filadelfo Azevedo, Orosimbo Nonato e Hahnemann Guimarães) é a corrente na doutrina e foi objeto de alentada exposição de P. Roubier, em obra clássica (*Les Conflits des Lois dans les Temps*, 1933).

8. No direito administrativo ela encontra especial receptividade, em se tratando de direitos e deveres de funcionários públicos, porque, neste particular, o legislador tem maior liberdade de ação, atendendo à condição legal e estatutária da relação de emprêgo, modificável ao sabor do interêsse público, sem as restrições peculiares aos regimes contratuais (Ac. do T. J. do Dist. Fed., *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, pág. 72; idem do T. J. de São Paulo, *in Revista* cit., vol. 13, pág. 229; idem, do T. J. do Rio Grande do Sul, *in Revista* cit., vol. 9, página 183; idem, do Supremo Tribunal Federal, *in Revista* cit., vol. 4, página 157 e vol. 3, págs. 194 e 244).

9. O mestre francês acentua a propósito:

"Il existe une difference de structure entre le droit privé et le droit public, *que imposera toujours d'une manière plus pressante l'effet immediat de la loi* dans celui-ci que dans celui-là.

.....

Toute réforme apportée dans son mecanisme ne peut, par la force même des choses, laisser fonctionner parallélement le systém ancien et le nouveau" (P. Roubier, ob. cit., Tome II, página 463).

10. Na mesma ordem de considerações, abordando o caso das funções públicas, depois de afirmar, invocando o ensinamento de Jéze (*Les Principes Generaux du Droit Adm.*, 3.ª ed., pág. 133), segundo o qual a situação do funcionário público constitui um estatuto legal, que pode sempre ser modificado pelas leis novas *in futurun*, focaliza P. Roubier situação semelhante à mencionada na presente consulta para concluir que as prescrições da lei nova quanto às nomeações afastam as da antiga, mesmo quando haja sido iniciado o respectivo expediente (Ob. cit., pág. 471).

11. Carlos Maximiliano é da mesma opinião: "Aplicam-se logo os preceitos fixadores das condições de aptidão para os cargos públicos.

.....

As modalidades e as condições das promoções regem-se pela lei atual" (*Direito Intertemporal*, 1946, pág. 334).

12. Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho entendem também que "enquanto uma situação jurídica não está constituída ou extinta, a lei nova pode modificar as condições de sua constitui-

ção ou da sua extinção, sem que haja efeito retroativo; há sòmente efeito imediato da lei" (*A Lei de Int. ao Cód. Civil Brasileiro*, 1943, vol. 1, pág. 325).

13. Convém, ainda, recordar, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, "as promoções de funcionários são estritamente estatutárias, *podendo as suas condições ser alteradas por legislação subseqüente*" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, pág. 244; idem, página 194).

Não fere direito de candidato à promoção "*a alteração por lei, depois de surgida a vaga, dos requisitos e processos de provimento*", sentenciou o T. J. de São Paulo, em ac. de 30-6-48, *in Revista de Direito Administrativo*, volume 17, pág. 173. No mesmo sentido, com indicação de abundantes fontes doutrinárias e jurisprudenciais são os pareceres de Francisco Campos e Mário Mazagão, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, págs. 273 e 693 e as decisões do D. A. S. P., *in Revista* citada, vol. 8, pág. 337-9 e vol. 20, pág. 247.

III

14. A aplicação dos princípios legais e doutrinários expostos leva-nos à conclusão de que as promoções relativas ao último trimestre do corrente ano devem obedecer integralmente ao novo Estatuto, que entrou em vigor em 1 de novembro, data de sua publicação oficial.

15. O antigo Estatuto, no art. 55, dispunha que as promoções seriam "processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento, preceito que o novo diploma não produziu. Determinou êste que "as promoções serão realizadas de três em três meses, desde que verificada a existência de vaga".

16. A apuração dos requisitos para as promoções que se deverão realizar no último mês e trimestre do ano corrente, e já na plena vigência do novo Estatuto, não podem, entretanto, ficar adstritos a preceitos *regulamentares* anteriores que, aplicados, viriam privar de acesso funcionários que satisfazem plenamente as condições exigidas pela lei nova.

17. No primeiro mês do trimestre (outubro), estava em vigor a lei antiga, e no segundo e terceiro (novembro e dezembro) a lei nova. Mas, só no período de vigência desta (dezembro) é que as promoções, mesmo de acôrdo com os preceitos antigos, se deverão realizar.

18. De acôrdo com a lei antiga, o preenchimento de requisitos em *outubro*, não chegou a produzir qualquer efeito jurídico, ou, para usar de linguagem legal, não chegou a configurar uma "situação jurídica definitivamente constituída".

Era uma expectativa de direito que a lei nova podia alterar desde que entrasse em vigor, como efetivamente entrou, antes de concretizar-se mediante o ato de promoção.

19. O preceito que marcava o dia 31 de outubro como sendo o têrmo final para apuração das condições de acesso é de natureza *regulamentar*, que não pode constituir obstáculo à aplicação da lei nova no que concerne ao mesmo objeto, isto é, aferição dos pressupostos de um ato a ser baixado durante a sua vigência.

20. Caso contrário, o ato expedido depois de vigente o novo Estatuto, teria como fundamento não os índices de qualificação por êle estabelecidos, mas os de um regulamento expedido para execução da lei revogada.

21. As condições intrínsecas da promoção seriam as do regulamento antigo, como se houvessem, por fôrça dêle, criado uma situação definitivamente constituída, *antes da expedição do respectivo ato*.

22. A doutrina exposta repele tal conclusão. O *efeito imediato* da lei nova atinge as situações em curso, o que vale dizer que os requisitos de promoção ainda não decretada devem ser aferidos por ela e não pelo texto anterior.

23. A data de 31 de outubro, encontrada no regulamento, não pode operar no caso concreto de *conflito de leis*, como

limite intransponível à regência da lei nova no que toca à aferição de requisitos e pressupostos da promoção. Seria dar a um marco ou trâmite do processamento do ato, como a escolha da data aludida, o efeito da própria promoção, isto é, considerá-la como pràticamente consumada, quando ainda era mera expectativa que podia, como aconteceu, ser frustrada, ou alterada, por fôrça de aplicação imediata da lei nova.

Assim, serão providas em dezembro as vagas verificadas até 31 de outubro, mas a elas concorrerão os candidatos que, pelo novo Estatuto, preenchiam àquela data os requisitos nêle estabelecidos.

Em conclusão: as condições para as promoções a se realizarem no corrente mês de dezembro, já na vigência do novo Estatuto, devem obedecer aos preceitos nêle estabelecidos.

E' o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Geral da República.