**FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — REVERSÃO
— LEI GERAL E LEI ESPECIAL — VIGÊNCIA SIMULTÂ-
NEA E REVOGAÇÃO**

— A reversão do pessoal civil, determinada na Lei n.º 171, de 1947, deve obedecer, ainda, aos preceitos do Estatuto dos Funcionários.

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 17.493-52

E. M. n.º 26, de 12-2-52, do Consultor Geral da República, submetendo o Parecer n.º 94-T, de 12-2-52, relativo à aplicação da Lei n.º 171, de 1947, e dos preceitos do Estatuto dos Funcionários à reversão de aposentados, emitido no processo em que é interessado Paulino Martins Coelho de Almeida. “Aprovado. Em 15 de fevereiro de 1952”. (Restituído o processo ao Ministério da Guerra em 22 de fevereiro de 1952).

*

PARECER

I

N.º de referência — 94-T

1. Com fundamento no art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937, foi aposentado, “no interesse do serviço público”, por decreto de 6-1-38, no cargo de auditor da 12.ª Circunscrição da Justiça Militar, então Auditoria da 9.ª Região Militar, o bacharel Paulino Martins Coelho de Almeida. O ato foi precedido de exposição de motivos do Sr. Ministro da Guerra, datada de 1-12-37, transmitindo ao Exmo. Sr. Presidente da República uma carta escrita pelo Promotor da mesma Auditoria, bacharel Adalberto Barreto, acusando o auditor de falta de assiduidade no exer-

cício do cargo. Disse o missivista, aos 22-11-37, que “o auditor efetivo desta R. M., Dr. Paulino Martins de Almeida, nunca esteve em exercício do cargo, por mais de um mês, no decorrer de um ano, a contar de 1922, quando entrei no cargo de promotor, vindo as funções de auditor sendo exercidas por suplentes *ad hoc*, interinos”. E, no mesmo tom, prossegue o denunciante: “O Dr. Paulino Martins permanece no Rio, em licença e férias. Vem a Mato Grosso, exerce o cargo, por oito dias, entrando em seguida no gôzo de dois meses de férias e depois em licença para tratamento de saúde. Tem acontecido que nem uma vez por ano aparece aqui”.

Ante a denúncia de pessoa qualificada, o Promotor, lavrou o Sr. Ministro da Guerra despacho mandando preparar o decreto de aposentadoria, com fundamento no art. 177 da Constituição, o qual foi finalmente assinado pelo Chefe da Nação.

2. Em 15-3-48 requereu, o aposentado, os benefícios da lei n.º 171, de 15-12-47, que dispôs sobre a reversão do pessoal civil e militar, aposentado, reformado ou pôsto em disponibilidade, sob a invocação do art. 177 da Constituição de 1937.

O expediente foi submetido à consideração do Supremo Tribunal Mili-

tar, que em sessão de 9-5-51, segundo comunicação de seu presidente ao Senhor Ministro da Guerra, “firmou as seguintes conclusões: a) não haver conveniência no aproveitamento do requerente; b) não existir vaga; c) fazer-se a revisão mediante prévia inspeção de saúde, caso seja a mesma resolvida pelo Governo”. Em seguida opinou o Doutor Consultor Jurídico do Ministério.

Disse que não tendo havido “processo competente” o caso é de reversão, ficando a permanência na atividade, do interessado, condicionada às condições de saúde, nos termos do art. 6.º da Lei 171, e também às informações prestadas pelo Tribunal, “que determinará, se fôr o caso, a sua disponibilidade”.

3. O Sr. Ministro da Guerra, ao submeter o caso à consideração do Exmo. Sr. Presidente da República, na forma da Circular S. P. R. 18-47, item VI, observou que o aposentado conta já 64 anos de idade e o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União estabelece no art. 80, § 2.º, o limite de 58 anos para a reversão. “Surge, então, diz S. Excia., “questão de saber se os beneficiados pela Lei 171, de 1947, estão sujeitos às exigências dos artigos 80, 81 e 82 do decreto-lei 1.713, de 1939, ou se lhes foi proporcionado um regime de exceção”.

4. Submetido o expediente ao Conselho de Segurança Nacional, êste órgão, por seu Secretário Geral, manifestou-se em princípio contra a subordinação da Lei 171 dos preceitos gerais do Estatuto, disciplinadores da reversão. Mas, no final de sua exposição, opinou que o interessado deverá satisfazer as condições previstas no art. 6.º da Lei 171 e

“mais ainda, às condições de saúde e idade, estabelecidas no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e, finalmente, ao que informa o Superior Tribunal Militar, em seu ofício n.º 97, de 10-5-51, que determinará, se fôr o caso, a sua disponibilidade”.

Como se vê o Conselho é pela satisfação dos requisitos estatutários rela-

tivos à idade e às condições de saúde do beneficiário da Lei 171.

5. Ante o exposto o Exmo. Sr. Presidente da República determinou o pronunciamento desta Consultoria Geral.

II

6. A questão principal que emerge da controvérsia é a de saber se a lei especial, de n.º 171, de 1947, revogou a lei geral — o Estatuto Decreto-lei n.º 1.713, de 1939.

7. A regra que o intérprete deve observar está contida no art. 2.º, § 2.º, da nova Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei 4.657, de 4-9-42) segundo a qual

“A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

A antiga “Introdução”, no art. 4.º, já agasalhava o mesmo preceito, em termos explícitos: “... a disposição especial não revoga a geral nem a geral revoga a especial, senão quando a ela, ou ao seu assunto, se referir, alterando-a explícita ou implicitamente”.

8. Confrontando os dois dispositivos observam Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho que o novo é mais amplo pois “compreende também os casos da revogação de uma lei geral por outra também geral e da revogação de uma lei especial por outra, igualmente, especial” (“A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, 1943, vol. I, página 85).

Assim, de acôrdo com a observação dos mesmos autores, não havendo *incompatibilidade* “a conclusão deve ser pela *coexistência de ambas as disposições*” (ob. cit., pág. 87).

Para Oscar Tenório, comentando a nova Lei de Introdução:

“Coexistem, outrossim, a lei especial nova e a lei geral anterior, desde que compatíveis” (“Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, 1944, pág. 55).

9. No direito estrangeiro vigora o mesmo princípio conforme a lição de N. Coviello (“Manuale de Dir. Civ. Ita-

liano”, 1929, 4.^a ed., pág. 94), F. Ferrara, (“Interpretação e Aplicação das Leis”, trad. de M. de Andrade, 1937, pág. 106) E. Betti (“Interpretazione delle Leggi e degli atti giuridici”, 1949, págs. 28-29) L. Enneccerus (“D. Civil”, trad. espanhola, 1947, vol. I, pág. 176; Dalloz, “Nouveau Repertoire de Droit”, 1948, Tome II, pág. 941, n. 48).

10. A regra é, pois, a coexistência dos textos, salvo a hipótese de incompatibilidade, ou de contradição, entre eles. Em que medida, porém, a lei especial posterior, revoga a geral anterior?

O princípio a aplicar-se é o mesmo. A lei antiga se considerada revogada, ou ab-rogada, naquilo que a lei regulou (Dalloz, ob. cit., n. 48) ou na medida em que o seu conteúdo é incompatível com a lei nova (H. Capitant, “Int. a l'étude du Droit Civil”, 4.^a ed., pág. 87).

11. Da lei antiga deve caducar somente aquilo que foi regulado pela lei nova, ou se tornou incompatível com ela. E' que a revogação tácita deve ser interpretada restritivamente (H. de Page, “Traité El. de Droit Civ. Belge”, 2.^a ed., 1948, Tome I, pág. 263).

III

12. Para a solução da tese proposta neste processo, se deve indagar, portanto, quais os dispositivos da lei geral — o Estatuto — que são incompatíveis com os de lei especial de n. 171, de 1947. Somente estes se deverão considerar revogados. O art. 80 do E. F. em sua parte principal, por exemplo, parece-me superado pela lei nova, com relação aos destinatários desta. Exige aquêl, como pressuposto da reversão, “a verificação, em processo, de que não subsistem os motivos determinantes da aposentadoria”. Esta exigência é incompatível com a lei nova que no art. 1.^o manda reverter sem tal indagação.

13. A reversão, de acôrdo com os princípios estatutários, é medida de natureza *facultativa*, que não pode ser objeto de ação ou reclamação; neste particular também a lei nova modificou a

antiga. A propósito bem decidiu o Ministério da Justiça e Negócios Interiores:

“Visou a Lei 171, para os atingidos pelo artigo 177, excluir o caráter facultativo da reversão, assegurá-la, mas não desfigurar o instituto ou emprestar-lhe uma elasticidade que sobrepassaria a própria reintegração” (Processo 12.808, de 1948, in D.O. de 15-3-49, pág. 3.713).

14. Os aposentados com base no artigo 177 da Constituição de 1937 estavam colocados em pé de igualdade com os demais (Parecer 191 N, de 12-1-43, do Cons. Ger. da República, Hahnemann Guimarães, in “Pareceres”, 3.^o Tomo, págs. 14-17; Parecer que emiti como membro da C.E.N.E., pub. in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 9, páginas 288-289).

Para os efeitos da reversão, passaram eles por força da lei nova, a uma posição singular, isto é, a ter direito a ela, independentemente do processo a que alude o art. 80 do Estatuto (Ac. do Sup. Trib. Fed., no Mand. de Seg. n.^o 957, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 23, pág. 157).

15. Mas outros requisitos previstos na lei geral como o despacho presidencial, o limite de idade, etc., não devem ser desprezados.

A lei nova, podendo dispensar tôdas as exigências da lei geral, não o fez. Subsistem, portanto, aquêles que com ela podem coexistir entre os quais o relativo à idade do aposentado.

16. Entender que os destinatários da lei especial não estão sujeitos aos pressupostos da lei geral, mesmo que não contrariem formalmente aquela, seria desprezar a regra da lei de Introdução. Em verdade a matéria por ambos regida é a mesma; se houvesse correspondência a lei posterior seria inútil; concluindo-se pelo afastamento total da lei especial, burlada estaria a regra legal citada, que preceitua a *coexistência*, sempre que possível.

A diversidade quanto ao modo de disciplinar o mesmo assunto é a própria razão de ser da lei especial (Francisco

Campos, “Parecer”, in “Revista Forense”, vol. 128, pág. 373).

17. Regulando a lei geral e a lei especial, a reversão, é natural que contenham dispositivos incompatíveis; mas, só éstes, da lei antiga, devem caducar.

18. A Lei 500, de 29-11-48 e o Decreto 26.749, de 6-6-49, complementares de Lei 171, não alteraram os têrmos da controvérsia. Apenas êste último, de natureza executiva, dispôs que a inspeção de saúde, que pelo Estatuto, art. 80, § 3.º, deve ser prévia, se faça “depois da posse e antes do exercício” (art. 7.º) para o efeito de aposentar, novamente, o inabilitado. Esta providência regulamentar, entretanto, não só inovou, como exorbitou do texto principal.

19. A Circular S.P.R. n.º 18-47 contém preceitos relativos ao processamento da reversão, e esclarece que os proventos da disponibilidade, no caso do art. 4.º da Lei 171 (extinção de cargo), serão proporcionais, calculados à base do provento atual do cargo de que o funcionário foi afastado.

A propósito opinei quando em exercício do cargo de Consultor Jurídico do D.A.S.P. (Proc. 572-48, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 24, página 268).

20. A observância dos preceitos estatutários, naquilo em que a Lei 171 é omissa, foi o que sustentei também no Proc. n.º 1.844-47, do D.A.S.P., com

aprovação do Diretor Geral, quando ali estive em exercício do cargo de Consultor Jurídico (“Revista de Direito Administrativo”, vol. 14, pág. 425).

21. A circunstância de ser “auditor”, o requerente, não altera a sua situação. Tanto o art. 177 da Constituição de 1937, com a Lei 171, de 1947, aludem a “funcionários civis e militares” de modo amplo. Aplicado a êle o primeiro, como o foi, também o segundo teria cabimento. Mas êste se completa pelo Estatuto, ao qual faz remissões. Não seria lógico considerar esta lei geral aplicável subsidiariamente para alguns dos destinatários da Lei especial e afastá-la de outros, quando o art. 1.º desta, se interpretado restritivamente, excluiria o pessoal da magistratura.

IV

22. Em face do exposto, o pedido de reversão que deu origem a êste processo não merece provimento. Conta o requerente idade muito superior ao limite estabelecido no art. 80, § 2.º, do Estatuto. Sendo a lei n.º 171 omissa a respeito, se deve entender que o preceito da lei geral tem aplicação, na forma do art. 2.º, § 2.º, da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.

E’ o que me parece. — S.M.J.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.