

EXTRANUMERÁRIO — ESTABILIDADE — LEI INTERPRETATIVA

— A lei interpretativa opera retroativamente, salvo quanto aos casos já definitivamente solucionados.

— Interpretação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; idem da Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 21.940-51

Despacho do Presidente da República. Consultoria Geral da República. Parecer n. 68-T, de 7-11-1951, do Consultor Geral da República, sobre estabilidade de extranumerário em que é interessado Aaron Ackerman ex-médico da antiga T.N.M. do D.F.S.P.

*

PARECER

N.º de ref.: 68-T.

I

1. Solicita o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores o pronuncia-

mento desta Consultoria Geral sobre o pedido de reintegração de Aaron Ackerman.

Verifica-se do processo que o requerente foi admitido no serviço público, nos termos do artigo 30 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, como extranumerário mensalista, mediante Portaria n.º 3, de 28-5-45, do Diretor do Serviço Médico do Departamento Federal de Segurança Pública na função de médico. Aos 3-3-47, mediante Portaria n.º 19 do mesmo titular foi êle dispensado da função com fundamento no art. 10 do mesmo decreto-lei n.º 5.175, o qual declara não

depender a dispensa do extranumerário de inquérito administrativo.

2. Pleiteou, em agosto de 1937, a sua *readmissão*. Informado o pedido, o Sr. Ministro submeteu-o ao Exmo. Sr. Presidente da República, afirmando que “a dispensa, baseada em fatos que a justificavam, revestiu-se dos dispositivos legais, possuindo o interessado menos de dois anos, de serviço”. Pelo despacho presidencial de 30-11-47, o pedido foi indeferido. Solicitou o interessado a reconsideração do indeferimento no que não foi atendido, conforme despacho do Exmo. Sr. Presidente, de 17 de fevereiro de 1948.

3. Em 22-9-50, formulou novo requerimento e agora de *reintegração*, com fundamento no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e na Lei 525-A, de 7-12-48. Alegou que estava em exercício da função à data da promulgação do Ato e que já contava, então, tempo de serviço público federal superior a 14 anos. Juntou uma certidão fornecida pelo Departamento de Correios e Telégrafos, segundo a qual ali desempenhou as funções de Auxiliar de Praticante e de Praticante, de 9 de outubro de 1920 a 6 de julho de 1934, quando foi removido para a Diretoria Regional dos Correios no Estado do Rio de Janeiro. Tendo adquirido *estabilidade*, de acordo com os textos agora invocados, entende o suplicante que não poderia ter sido dispensado, como o foi, sem processo administrativo.

4. Sob novo aspecto jurídico foi informado o pedido do reclamante. Sustentou o Diretor do D. A. que a Lei n. 525-A, havendo modificado o entendimento pacífico a respeito da contagem de tempo de serviço, para o efeito de estabilidade, não pode retroagir a fim de anular os atos praticados anteriormente. O Sr. Ministro adotou este ponto de vista e mandou arquivar o pedido de reintegração, em despacho de 14 de dezembro de 1950.

5. Nova provocação do interessado é levada à consideração do Exmo. Sr. Presidente da República, com a exposição ministerial aprovada em 10-4-51,

contrária à reintegração porque, diz a informação, conforme a jurisprudência administrativa assentada no Departamento Administrativo do Serviço Público (*Diário Oficial* de 27 de julho de 1949), “a mencionada Lei n.º 525-A, de 1948, conferiu direito novo, a partir de sua vigência, não tendo força para anular atos anteriores, praticados com apoio na legislação vigente quando foram expedidos”. Solicitada reconsideração, foi o respectivo expediente novamente informado pelos órgãos de pessoal do Ministério. O ilustre titular houver por bem pedir a esta Consultoria Geral o exame da controvérsia.

II

6. A execução do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deu ensejo a várias interpretações. O Poder Legislativo, com o objetivo de remediá-las, baixou a Lei n.º 525-A, de 7-12-48, já havendo, anteriormente, a Secretaria da Presidência da República editado a Circular n.º 15, de 23-10-47 (*Diário Oficial* de 25-10-47, pág. 13.750), sobre o mesmo assunto. Em modesto comentário, inserido na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 16, págs. 43-48, examinei alguns dos aspectos da Lei 525-A, ante a jurisprudência assentada anteriormente à sua promulgação. Disse, então:

“A Lei n.º 525-A, há de ser entendida à luz dos julgados, como tendo conferido um direito novo, a partir de sua vigência. Não tem força bastante para, operando retroativamente, anular os atos administrativos anteriores que interpretaram o artigo 23 de conformidade com a sistemática constitucional e o ensinamento dos mais altos tribunais do país. Constituem atos perfeitos e criaram situações jurídicas para os seus beneficiários que hoje não podem ser negadas pela Administração”.

7. Em parecer emitido como Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público, afirmei a mesma tese (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 18, pág. 280; vol. 20, pág. 232).

Em ambas as hipóteses, pretendia-se, através da contagem de tempo de serviço estadual e municipal, só permitida pela Lei n. 525-A, para o efeito de estabilidade, anular atos administrativos praticados anteriormente, conforme o entendimento então pacífico, e ferir situações jurídicas, definitivamente constituídas de uns contra outros funcionários, já amparados pelo art. 141, § 3.º, da Constituição. Sustentei a tese de que a lei nova não podia atingir os casos pretéritos já definitivamente encerrados na esfera administrativa, na conformidade do entendimento anterior. Esta opinião foi a que aconselhei ao Departamento que a adotou; não tenho motivos para repudiá-la.

Quer se considere a Lei n. 525-A, como “interpretativa” do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quer como “direito novo”, os seus efeitos não podem atingir as “*causae finitae*”.

III

8. A chamada interpretação *autêntica*, que emana do próprio órgão editor do texto que se pretende esclarecer ou precisar o sentido, quando praticada pelo Poder Legislativo se traduz em *lei interpretativa*. Esta, todavia, não foge à regra, hoje novamente inserta na Constituição (art. 141, § 3.º), de deixar fora de seu alcance “o direito adquirido o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

A questão suscitou vivos debates entre nós quando se discutiu o Projeto do Código Civil elaborado por Clóvis Beviláqua.

9. Aludindo ao assunto informa Carlos Maximiliano:

“Portanto, do debate resultou triunfante o princípio que nega efeito retroativo às leis, *sem excetuar a interpretativa*; só se aplica esta aos casos futuros, e não desde a data da regra interpretada” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.ª edição, 1941, pág. 118).

No mesmo sentido, opinam Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho (*Tratado de Direito Civil Brasileiro*,

1939, vol. II, pág. 228, n. 63); Paulo de Lacerda (*Manual do Código Civil Brasileiro*, vol. I, 1923, págs. 256 e seguintes).

10. À época em que não era preceito constitucional a regra da irretroatividade (Constituição de 1937) a Lei de Introdução ao Código Civil, então baixada (Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42) só admitia efeitos retroativos da lei nova, quando expressamente declarados (artigo 6.º). A lei interpretativa devia conformar-se à mesma pauta, advertiam Oscar Tenório (*Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, 1944, n. 208, pág. 125) e Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho (*A Lei de Introdução ao Código Civil Comentada*, 1943, vol. I, n.º 113, pág. 388).

Com a restauração, em 1946, do princípio constitucional de retroatividade, a Lei n.º 525-A, de 1948, não podia feri-lo como é evidente.

11. Na doutrina estrangeira vigora o mesmo princípio quanto à ineficácia das leis interpretativas sobre os atos consumados anteriormente.

Paul Roubier, que com tanta proficiência se ocupou do problema do conflito das leis no tempo, abordando o problema da retroatividade das leis interpretativas, adverte:

“Les lois d'interprétation ont un effet rétroactif à la manière des changements de jurisprudence, c'est-à-dire qu'elles font sentir leurs effets dans tous les litiges futurs, quand même ils se rapporteraient à des faits juridiques antérieurs: les *facta praeterita* peuvent être atteints par la loi. Cependant les litiges terminés (*causae finitae*) ne peuvent pas être reprissur la base de la nouvelle interprétation” (*Les Conflits de Lois dans les Temps*, 1929, vol. I, n.º 61, pág. 498).

Depois de definir o que se deve entender por *causae finitae*, resume:

“Ce principe, c'est que lorsqu'une affaire est terminée, de telle manière, que la solution qui lui a été donnée ne peut plus être attaqués pour erreur de droit, la survenance d'une loi d'interprétation est sans influence, tout comme le serait

une modification apportée postérieurement dans la jurisprudence; la *res judicata* transactave ne peut plus être reprise en justice” (ob. cit., pág. 499).

12. As situações definitivamente liquidadas, à época de sua promulgação, ficam fora do alcance da retroatividade da lei interpretativa, diz Henri de Page (*Traité*, 1948, Tome I, págs. 253 e 286). Do mesmo sentir é L. Enneccerus (*Derecho Civil*, vol. I, pág. 233, n.º 2, edição espanhola).

13. No direito administrativo, que recebe do direito comum as regras de interpretação, a opinião dominante é a mesma quanto à ineficácia da lei interpretativa sobre fatos pretéritos, já encerrados por decisão hábil.

R. Bielsa, depois de ressaltar o propósito da lei interpretativa de esclarecer o alcance e o sentido de uma disposição precedente, diz:

“...sin embargo, las situaciones jurídicas integradas de buena fe y los efectos extintivos de un acto (salvo dolo o error enexcusable) no pueden ser alterados por un acto de interpretación auténtica; admitir lo contrario importaría introducir la inestabilidad de las decisiones que no están afectadas por los vicios de los actos administrativos irregulares” (*Derecho Administrativo*, 1947, Tomo I, pág. 24).

Também assim opinam E. Presutti, (*Ist. di Dir. Amm. Italiano*, 1931, 2.ª edição, vol. I, pág. 93); F. D'Alessio, (*Ist. di Dir. Amm. Italiano*, 1932, vol. I, págs. 157 e 161). Em obra recente E. Betti, assim se expressa:

“Per contro, la *ratio iuris* dell'interpretazione autentica sussiste per tutte la conseguenze giuridice autecedente all'entrata in vigore della norma interpretativa che non siano state ancora definite ed esaurit in modo irrevocabile solto d'impero della legge interpretata” (*Interpretazione della Legge e degli atti giuridichi*, 1949, pág. 111).

14. Caracterizada como “direito novo”, como me pareceu, atendendo às múltiplas inovações que trouxe em seu bojo, a Lei n.º 525-A por mais forte razão não poderia atingir situações ju-

rídicas definitivamente constituídas ou o ato jurídico perfeito como o impede a Constituição, art. 141, § 3.º, entendido este como “o já consumado, segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou” (art. 3.º, § 2.º, da antiga Intr. ao Código Civil).

IV

15. Em face do exposto, não há como atender ao pedido do reclamante Aaron Ackerman. Quando foi dispensado era pacífico que o tempo de serviço que gerava a estabilidade era o *contínuo*. O descontínuo, ou interrompido sem escusa legal não se levava em conta, ainda que federal. O peticionário quer adicionar ao curto período anterior à promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na função que perdeu, o tempo de exercício em outra, havendo um lapso enorme entre os respectivos períodos.

De acôrdo com o entendimento então corrente tal pretensão não era permitida. Sòmente a Lei n.º 525-A, de 1948, tornou-a possível (art. 3.º, I). Mas quando foi baixada, a situação funcional do reclamante já estava encerrada, era *causae finitae*, porque, dispensado, nos termos da legislação vigente, em 1947, e repelidos os seus pedidos de readmissão.

16. O efeito da Lei n.º 525-A, de acôrdo com o preceito constitucional e a lição da doutrina, há de entender-se retroativo sòmente quanto às situações ainda não liquidadas à época em que entrou em vigor. Nestes casos a retroatividade é admitida, como coincidei, aliás, quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico do D.A.S.P., para negar a estabilidade, por ter havido interrupção de exercício (*Diário Oficial* de 19-8-50, pág. 12.277, e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, págs. 243 e 246).

Mas se à época da entrada em vigor da lei nova o caso estava encerrado na esfera administrativa, como acontece na espécie (a dispensa é de 1947 e os indeferimentos são de 1947 e 17-2-48) não é possível invocar-se a lei nova para reabrir a questão, em favor do supli-

cante e reconhecer o direito à estabilidade com preterição da regra constitucional do artigo 141, § 3.º.

E' o que me parece. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 7 de novembro de 1951.
— *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.

*

II

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

E. M. n.º 359, de 5-3-52, do D.A.S.P., submetendo processo sôbre pedido de reintegração formulado por Aaron Ackerman ex-médico, extranumerário da antiga T.N.M. do D.F.S.P. “Aprovado Em 5-3-952”. (Restituído o proc. ao M. J. N. I. em 12-3-52).

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

No anexo processo, que Vossa Excelência submeteu à consideração dêste Departamento, discute-se o pedido de reintegração formulado por Aaron Ackerman, ex-médico, extranumerário-mensalista da antiga Tabela Numérica do Departamento Federal de Segurança Pública (D.F.S.P.).

2. Conforme consta do processo, o requerente fôra admitido naquela função mediante Portaria n.º 3, de 28-5-45, do Diretor do Serviço Médico do D. F. S. P., tendo sido da mesma dispensado mediante Portaria n.º 19, de 3-3-47, daquela autoridade, com fundamento no art. 10 do Decreto-lei n. 5.175, de 7-1-43, que estabelece a não obrigatoriedade de inquérito administrativo para dispensa de extranumerário.

3. Após a sua dispensa, o interessado pleiteou readmissão, sendo a mesma indeferida por despacho presidencial de 30-11-47, louvando-se em parecer contrário do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Essa decisão foi mantida, em 17-2-48, em virtude do pedido de reconsideração do despacho denegatório anterior.

4. Em 1950, formulou pedido de reintegração, com fundamento no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei n.º 525-A, de 7

de dezembro de 1948, sob a alegação de que se encontrava em exercício da função, da qual fôra dispensado, à data da promulgação daquele Ato, contando, então, mais de 14 anos de serviço público federal, adicionando, para isso, ao tempo, na função de médico, o correspondente ao em que desempenhou diversas funções no Departamento dos Correios e Telégrafos.

5. Submetendo o pedido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o Ministério da Justiça manifestou-se contrariamente ao seu deferimento, tendo sido êsse parecer aprovado por Sua Excelência, daí resultando pedido de reconsideração, baseado em precedente verificado.

6. Nessa fase do processo, o Departamento de Administração do Ministério da Justiça, não aceitando proposta da respectiva Divisão do Pessoal no sentido de expedir portaria para tornar sem efeito o ato de dispensa do requerente, à semelhança do precedente invocado, salientou que “o caso em exame, vem-se modificando ao sabor da interpretação assinalada cada vez que a matéria é submetida a estudo”, sugerindo a audiência dêste Departamento.

7. Aprovando sugestão de um de seus oficiais de gabinete, o titular daquela Pasta solicitou o ponto de vista do Consultor Geral da República, em despacho de 3-10-51.

8. Manifestando-se a respeito, o Consultor Geral da República, em seu longo parecer de fls., esclareceu:

“Quer se considere a Lei n.º 525-A como “interpretativa” do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quer como “direito novo”, os seus efeitos não podem atingir as “*causae finitae*”.

9. Em seguida, acentuou que a chamada interpretação *autêntica*, traduzida em *lei interpretativa*, não foge à regra constitucional de deixar fora de seu alcance “o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, invocando, em favor da tese, tratadista nacionais e estrangeiros.

10. Após caracterizar a Lei n.º 525-A de 48, como asseguradora de um “di-

reito novo”, conclui o aludido Consultor Geral:

“15. Em face do exposto, não há como atender ao pedido do reclamante Aaron Ackerman. Quando foi dispensado era pacífico que o tempo de serviço que gerava a estabilidade era o *continuo*. O descontínuo, ou interrompido sem excusa legal não se levava em conta, ainda que federal. O peticionário quer adicionar ao curto período anterior à promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na função que perdeu, o tempo de exercício em outra, havendo um lapso enorme entre os respectivos períodos.

“De acôrdo com o entendimento então corrente tal pretensão não era permitida. Sômente a Lei n.º 525-A, de 1948, tornou-a possível (art. 3.º, I). Mas quando foi baixada, a situação funcional do reclamante já estava encerrada. era *causae finitae*, porque dispensado, nos têrmos da legislação vigente, em 1947, e repelidos os seus pedidos de readmissão.

“16. O efeito da Lei n.º 525-A, de acôrdo com o preceito constitucional e a lição da doutrina, há de entender-se retroativo sômente quanto às situações ainda não liquidadas, à época em que entrou em vigor. Nestes casos a retroatividade é admitida, como opinei, aliás, quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico do D.A.S.P. para negar a estabilidade, por ter havido interrupção de exercício” (*Diário Oficial* de 19-8-50, pág. 12.277 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, págs. 243-246).

Mas se à época da entrada em vigor da lei nova, o caso estava encerrado na esfera administrativa, como acontece na espécie (a dispensa é de 1947 e os indeferimentos são de 1947 e 17-2-48) não é possível invocar-se a lei nova para reabrir a questão em favor do suplicante e reconhecer o direito à estabilidade com preterição da regra constitucional do art. 141, § 3.º”.

11. Estando de acôrdo com o parecer, o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores opinou pelo indeferimento da solicitação do requerente, havendo V. Excia. encaminhado o processo a êste Departamento.

12. Do exame do assunto, verificou êste Departamento que se trata de matéria até agora controvertida, porém com tendência para considerar a Lei n.º 525-A, de 1948, como norma complementar do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a vigência a partir da promulgação dêsse Ato.

13. Exemplo disso é o ponto de vista defendido nas Exposições de Motivos ns. 597, de 26 de julho; 666, de 12 de agosto; 696 de 19 de agosto, tôdas de 1949; 861, de 16 de outubro de 1950; 445, de 8 de maio de 1951, aprovadas pelo Chefe do Govêrno.

14. Contudo, entende êste Departamento que os novos e sólidos argumentos apresentados pelo Sr. Consultor Geral da República são de molde a determinar orientação definitiva e uniforme a respeito, modificando, outrossim, doravante, os pontos de vista anteriores.

15. Aliás, no mesmo sentido trilhado pelo Senhor Consultor Geral, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime, proferido no mandado de segurança n.º 1.490, em que o respectivo Relator, Sr. Ministro Orosimbo Nonato, asseverou:

“Se, portanto, as novas disposições adotadas (as da Lei n.º 525-A, de 1948), a pretexto de explicar o sentido da lei anterior não podiam ser invocadas, até então, para traduzir a intenção do legislador, também não podem afetar o passado dêz que enfrentem os casos que caracterizam o princípio da irretroatividade (vede Espínola, *Sistema*, I, P. I. Cap. III, nota 4). *

16. Nestas condições ao submeter o assunto à alta apreciação de V. Excia.,

* NOTA DA RED.: Acórdão publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 26, pág. 89.

êste Departamento tem a honra de propor:

a) que seja aprovado o parecer do Sr. Consultor Geral da República, devendo a matéria nêle versada passar a ser orientada segundo suas conclusões;

b) que, em consequência, seja indeferido o pedido de reintegração formulado por Aaron Ackerman;

c) que o parecer do Senhor Consultor Geral e esta exposição sejam publicados, na íntegra, restituindo-se, em seguida, o processo ao Ministério de origem, para ser arquivado.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Arízio de Viana*, Diretor-Geral.