

MILITAR — VAGA — QUOTA COMPULSÓRIA

— Interpretação da Lei nº 5 774, de 1971.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA

PROCESSO: 003/c/78 — AV. 004/78/GMPR

PARECER N.º L-173, DE 23 DE JANEIRO DE 1978. "Aprovo. Em 24.1.78" (PR 543/78 restituído ao GM.)

PARECER: L-173

O ilustrado Gabinete Militar transmite, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por Aviso recebido a dezessete do corrente, a consulta originada, do Ministério do Exército sobre a aplicação da Quota Compulsória de que trata o artigo 103, da Lei n.º 5 774, de 23 de dezembro de 1971 (Estatuto dos Militares).

No encaminhamento do pedido de consulta, pelo Aviso n.º 1/1, de 3.1.1978, o Senhor Ministro do Exército informa haverem surgido dúvidas, em face do artigo 103 da Lei n.º 5 774/71 e do artigo 20, parágrafo 2.º da Lei n.º 5 821/72, "a respeito de como considerar, para efeito do cálculo da quota compulsória, as vagas previstas, decorrentes de vagas abertas em posto superior, durante o ano-base." (fls.), arrazoando:

"Consultado pela Secretaria da CPO, o Estado-Maior do Exército foi de parecer que deverão ser deduzidas, para o cálculo da quota compulsória (Parágrafo 1.º do Art. 103 do Estatuto dos Militares) também as vagas previstas, decorrentes de vagas abertas em posto superior, durante o ano base.

Argumentou o EME que entre 25 nov. (última promoção do ano) e 31 de dez. poderiam ocorrer vagas nos postos inferiores e que só não foram preenchidas no ano-base por não haver outra data de promoção.

Submetido o problema à Consultoria Jurídica do Ministério do Exército, esta foi de parecer que as vagas previstas não devem ser consideradas para o cálculo da quota compulsória, tendo feito, a propósito, as seguintes considerações (...)

Como se trata de caso passível de interpretação, uma vez que não se encontra claramente expresso na lei e, provavelmente, do interesse das três Forças Armadas, estando este Ministério de acordo com o parecer do EME, submeto o assunto à alta consideração de V. Exa., solicitando a possibilidade desse Gabinete ouvir a Consultoria Geral da República, a fim de que seja dirimida a presente dúvida e possa este Ministério, fundamentado na legislação vigente, fixar a quota compulsória do posto de General-de-Brigada, até 15 do corrente."

Com efeito, a ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério opôs-se a essa interpretação que não estaria, a seu ver, autorizada pelo questionado dispositivo da Lei n.º 5 821/72, que somente trata de promoções, não cogitando da aplicação de quota compulsória. Em face do resultado da análise dos textos que entende aplicáveis à espécie, formula a conclusão seguinte:

"6. Assim, se uma vaga é aberta, por exemplo, em 30 de dez. 77, em decorrência de transferência para a reserva a pedido, a mesma somente poderá ser preenchida na primeira data normal de promoções, ficando inalterada até essa última data a com-

posição normal do Quadro a que pertence o posto imediatamente inferior. Preenchida, digamos, em 31 mar. 78, a vaga aberta em 30 dez. 77, a partir de então, isto é, em 31 mar. 78, abrem-se as vagas nos demais postos inferiores, ressalvada, é claro, a hipótese do preenchimento por oficial considerado excedente.

7. De conseguinte, tomando-se por base o exemplo figurado no item 6 acima, temos em conclusão que a vaga nos postos inferiores não pode ser considerada de imediato, dentro do ano-base, para o efeito de quota compulsória, com respaldo no § 2.º do art. 20, da Lei 5 821, de 1972.

Em oportuna diligência, tendo em vista o disposto no artigo 21, parágrafo 2.º, do Regimento desta Consultoria Geral, o ilustrado Gabinete Militar promoveu a competente audiência das Consultorias Jurídicas do Ministério da Marinha e do Ministério da Aeronáutica, cujos pareceres, datados respectivamente, de dez e doze do corrente, completam a instrução do processo.

Resta ver que tais pareceres são inteiramente concordes com aquele proferido pela Consultoria Jurídica do Exército. Enquanto o douto Consultor Jurídico da Marinha, Jorge Leovegildo Lopes, finaliza:

— “Dessa maneira, isto é, pelo fato de a vaga ser reputada existente, unicamente, após os procedimentos apontados, não tenho dúvida de que, aquelas, acarretadas nos postos inferiores, por uma ensejada em determinado posto, não pode ser ponderada, para o efeito da quota compulsória, e que, por isso, o entendimento da Consultoria Jurídica, do Ministério do Exército, é o condiscente com o alcance e o objetivo das regras assinaladas” —

o ilustre jurista, Doutor José da Silva Pacheco, digno titular da Consultoria Jurídica da Aeronáutica, se põe em idêntica linha de entendimento, oferecendo a seguinte conclusão:

“Em face do exposto, parece-nos que, para o cálculo da quota compulsória apenas serão dedutíveis as vagas abertas, na data do ato que as houver determinado, não devendo ser consideradas as vagas previstas para os postos inferiores, mas que somente se tornarão efetivamente abertas com os futuros atos de promoção.”

II

O equacionamento da questão se insere lógica e necessariamente, em sede adequada, no instituto da quota compulsória, delineado, sistematicamente, por um conjunto de normas do Estatuto dos Militares.

Determinante da transferência para a reserva remunerada daqueles militares que venham a ser, nela, abrangidos (art. 101, § 1.º; art. 102, VI e § 1.º), a estatuição da quota compulsória, com essa consequência, tem por missão e desígnio propiciar a renovação, o equilíbrio e a regularidade de acesso nos diferentes corpos, quadros, armas ou serviços. Para a consecução das condições ótimas desse acesso, tendo em vista os critérios e objetivos legais acima enunciados, o sistema estatutário estabelece a obrigatoriedade de um mínimo de promoções a serem processadas, anual e obrigatoriamente, segundo índices proporcionais tomados com relação aos quadros respectivos, nos diversos postos. Ora, a quota compulsória é fator variável a ser estabelecido e definido nas situações concretas, de modo que, no cômputo decorrente das proporções legais, ela tenha a função de assegurar e integrar aquele mínimo, sempre que este não tenha sido alcançado com as vagas ocorridas durante o ano-base (art. 103).

Desse modo, a instituição da quota compulsória é parte integrante de um sistema, um fator interdependente e entrosado com outros fatores, devendo ser aplicada segundo as escritas normas de regência, sob pena de repercussões negativas ou descaracterizadas dos exatos propósitos visados pela disci-

plina estatutária, que correspondem ao superior interesse da organização militar e à rigidez e exatidão com que deve proceder a dinâmica dos seus quadros.

Sob esse crivo é que deve ser tratado o momento fundamental do processo, que é o do cálculo da quota compulsória, face aos preceitos legais que o estabelecem. Tais são as normas pertinentes do Estatuto dos Militares (Lei n.º 5 774/71):

“Art. 103.

§ 1.º O número de vagas para promoção obrigatória em cada ano (ano-base) para determinado posto, observado o disposto no § 3.º, será fixado até o dia 15 (quinze) de janeiro do ano seguinte, e desse número serão deduzidas, para o cálculo da quota compulsória:

a) as vagas fixadas para o posto imediatamente superior, no referido ano-base; e

b) as vagas havidas durante o ano-base e abertas a partir de 1.º (primeiro) de janeiro até 31 (trinta e um) de dezembro, inclusive;

§ 2.º As vagas constantes da letra b do § 1.º são consideradas abertas:

a) na data da assinatura do ato que promove, passa para a inatividade, demite, ou agrega o militar; e

b) na data oficial do óbito.

§ 3.º Não estão enquadradas na letra b do § 1.º as vagas:

a) que resultarem da fixação da quota compulsória para o ano anterior ao ano-base; e

b) que, abertas durante o ano-base, tiverem sido preenchidas por oficiais excedentes nos corpos, quadros, armas ou serviços ou que a eles houverem revertido em virtude de terem cessado as causas que deram motivo à agregação, observado o disposto no § 6.º.”

III

O mecanismo legal estabelecido nos incisos acima transcritos é claro e terminativo

no sentido de fazer depender o cálculo da quota compulsória de operação que deduza do número de vagas para promoção obrigatória, em cada ano-base — apurado em janeiro do ano seguinte, nas condições da lei —, a) as vagas fixadas para o posto imediatamente anterior, no referido ano-base; e b) *as vagas havidas durante o ano-base e abertas a partir de 1.º de janeiro até 31 de dezembro, inclusive.*

A dúvida interpretativa se situa, precisamente na abrangência das hipóteses consubstanciadas na conceituação da parcela dedutível, *sub b*, acima, onde se insere a situação, em concreto, originante da controvérsia. Invoca-se como fonte da dissensão o artigo 20, notadamente o seu parágrafo 2.º, da Lei n.º 5 821/72, valendo transcrever, para consideração, o inteiro corpo do artigo:

“Art. 20. Nos diferentes corpos, quadros, armas ou serviços, *as vagas a serem consideradas para as promoções* serão provenientes de:

a) promoção ao posto superior;

b) agregação;

c) passagem à situação de inatividade;

d) demissão;

e) transferência de corpo, quadro ou categoria que implique na saída do oficial da relação numérica em que se encontrava;

f) falecimento; e

g) aumento de efetivo.

§ 1.º *As vagas são consideradas abertas:*

a) na data da assinatura do ato que promove, agrega, passa para a inatividade, demite, ou transfere o oficial do corpo, quadro ou categoria, salvo se no próprio ato for estabelecida outra data;

b) na data oficial do óbito; e

c) como dispuser a lei, no caso de aumento de efetivo.

§ 2.º *Cada vaga aberta em determinado posto acarretará vaga nos postos inferiores, sendo esta sequência interrompida no posto em que houver seu preenchimento por excedente, ressalvado o caso de vaga aberta em*

decorrência da aplicação da quota compulsória.

§ 3.º Serão também *consideradas* as vagas que resultarem das transferências *ex officio* para a reserva remunerada, já *previstas* até a data de promoção inclusive, *bem como as decorrentes de quota compulsória.*

§ 4.º Não preenche vaga o oficial que, estando agregado, venha a ser promovido e continue na mesma situação.”

Pretende-se, com base no parágrafo 2.º desse artigo, que à vaga aberta pela passagem de Oficial à inatividade, final de dezembro do ano-base, se devam somar as subseqüentes, acarretadas, pela primeira, em direção aos postos inferiores, ainda que não tornadas concretas e efetivas, no mesmo ano, a igual da outra.

Parece, desde logo, por um inconcuso princípio de hermenêutica, que o sentido do parágrafo, em referência, deve ser buscado no contexto preceptivo, em que insere, da Lei e do artigo, não restando a menor dúvida de a sua significação estar orientada pelo crivo da produção que é o objetivo de uma e de outro.

Ressalta, decerto, que a repercussão da vaga aberta sobre as subseqüentes, de maneira automática, alcança um sentido inequívoco, quando a mesma disposição estiver coadunada, interpretativamente, com o seguinte art. 21 da Lei n.º 5 821/72, onde se dispõe que as promoções serão efetuadas, nas diversas datas estabelecidas, *para as vagas abertas, bem como para as decorrentes destas promoções.*

Não fora essa complementação textual que revela o verdadeiro conteúdo do parágrafo, ele representaria, tomado isoladamente, uma ficção legal incompleta porque desprovida de efeitos concretos.

Ora, embora o ordenamento jurídico seja um, manda a boa hermenêutica que as leis se interpretem de conformidade com o fim que têm em mira, com o sentido dos institutos que se constroem, com as suas dis-

posições. Em virtude da diferente *ratio legis*, em um e outro caso, na disciplina legal específica sobre as promoções, e na disciplina estatutária sobre as quotas compulsórias, tais preceituações não são conciliáveis e intercambiáveis. É, aliás, dispensável demonstrar a incongruência entre elas, bastando para tanto, se anotasse o que dispõe o § 3.º, do mesmo art. 20, posto em face das normas de cálculo da quota compulsória.

IV

Entretanto, o argumento decesivo em desfavor da interpolação de normas de promoção na sistemática legal da quota compulsória, reside na razão da clareza, definitividade e completude desta.

Retomando o item “b” do parágrafo 1.º, do artigo 103, do Estatuto, parcela dedutível que representa o ponto de controvérsia, ver-se-á que é o próprio texto legal, retro-transcrito (art. 103, § 2.º, *a e b*, § 3.º, *a e b*), que se incumbe da conceituação de *vaga aberta*, precisamente a que se faz elemento a deduzir.

Ora, de acordo com a definição legal daí constante, a verificação de *vaga aberta* somente se dá por efeito de data de certos atos ou de certo fato, ou seja, do ato de promoção, do ato de transferência para a inatividade, do ato de demissão, do ato de agregação, ou do fato da morte. Somente estas, e não outras, mesmo que *abertas*, como as excetuadas na Lei, são contempladas para fins de dedução e cálculo da quota compulsória.

A própria Lei de Promoções dos Oficiais, no dispositivo mencionado, resguarda, com a devida técnica, a terminologia legal do Estatuto, ao definir, no § 1.º, do art. 20, o que considera *vaga aberta*, distintamente do que contempla como *vaga decorrente* (art. 20, § 2.º; art. 21, *a e b*) e como *vaga prevista* (art. 20, § 3.º).

Como se vê, o sentido do item *b*, do § 1.º, do art. 103, do Estatuto, transparece inequívoco, não cabendo senão a interpretação única de que ele se reporta, tão-somente, no seu alcance, às vagas abertas, como aquelas que se efetivaram e se consumaram mediante atos determinados e determinantes de uma vacância real, e não ficta ou presumida, devendo ser consideradas, nesses termos, na dedução, a ser feita, para o cálculo da quota compulsória.

Diante disso, em consonância com os doutos pareceres dos órgãos jurídicos dos Ministérios Militares, a conclusão é a de que, com relação à situação, em concreto, versada na consulta, apenas se contempla,

para os efeitos do cálculo da quota compulsória, do mesmo posto, a vaga aberta, no caso, resultante do ato de transferência de oficial, a pedido, para a reserva remunerada, ocorrido em fins de dezembro do ano-base; não se computando, para o mesmo efeito, as vagas decorrentes, nos postos inferiores, conseqüentes a essa vaga aberta, mas elas, as decorrentes, não efetivamente abertas, e a serem unicamente, consideradas, de acordo com o art. 20, § 2.º c/c o art. 21 da Lei 5 821/72, para os fins e no momento da promoção.

Brasília, 23 de janeiro de 1978

Aprovo

Em 24 de janeiro de 1978

ERNESTO GEISEL