

Restaria ver se a norma estadual impugnada neste processo conflita com disposição federal, sôbre a matéria.

Referentemente ao assunto — enfiteuse em direito público — o diploma básico, na esfera da União, é o Decreto n.º 9.760. Mas, expressamente, essa lei dirige-se, tão sômente, aos bens da União. Mesmo porém que, por cautela excessiva, admitíssemos que o legislador estadual tivesse de adotar o modelo federal, no caso em exame não teria ocorrido desrespeito: o artigo 101 do Decreto n.º 9.760 determina a cobrança do laudêmio mediante critério bem mais oneroso que o adotado no âmbito do Estado.

Resumindo todo o exposto, somos de opinião que, não obstante a decisão judicial que deu início ao processado, não está o legislador estadual, em matéria de enfiteuse, adstrito à disciplina do Código Civil.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1968.

SERGIO FERRAZ
Procurador do Estado
Assessor do Procurador
Geral do Estado

APOSENTADORIA. LEI NOVA. REGIME APLICAVEL

O Dr. Newton Bastos Paes Barreto, ilustre médico do Estado, requereu sua aposentadoria no dia 14 de dezembro de 1966. O novo Estatuto (Lei n.º 1.163, de 12 de dezembro de 1966) foi publicado no *Diário Oficial* do dia 14 daquele mês, ou seja, na data do requerimento.

O problema que motivou a remessa dêste processo a esta Procuradoria diz respeito ao regime legal que deve reger essa aposentadoria, o do novo Estatuto, ou o da Lei n.º 14, de 1960.

Admitida a aplicabilidade do regime antigo, o da Lei n.º 14, o requerente teria, como ex-titular de uma função gratificada, a vantagem constante do parágrafo 3.º do artigo 15 daquela lei; ao contrário, se fôr entendido que deve disciplinar a aposentadoria o novo regime legal, da Lei n.º 1.163, tal vantagem não mais será concedida, sendo de se notar que aquêle parágrafo do art. 15 foi expressamente revogado pelo art. 274 do novo Estatuto, certo ainda que o art. 104, I, do novo diploma regulamentou a matéria de forma diversa, menos favorável ao requerente.

A ilustrada Diretoria da Divisão de Orientação Legal, em seu bem lançado pronunciamento, conclui pela aplicabilidade da nova lei à aposentadoria, eis que já estava revogada a lei antiga, quando do requerimento de aposentadoria.

Dispõe o Dec.-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, nova "Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro":

"Art. 1.º — Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

.....
Art. 6.º — A lei em vigor terá efeito imediato e geral. Não atingirá, salvo disposição expressa em contrário, as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito".

Reza o artigo 274 da Lei n.º 1.163, novo Estatuto, no que é pertinente:

"Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação..."

Da conjugação do art. 1.º da Lei de Introdução com o que contém o art. 274 da Lei n.º 1.163, a primeira conclusão a que se há de chegar, iniludivelmente, é a de que o novo Estatuto entrou em vigor no dia 14 de dezembro de 1966, data de sua publicação.

Dispondo, como dispõe, a Lei n.º 1.163, ainda no seu art. 274, que ficavam sem efeito, dentre outros, o parágrafo 3.º do art. 15 da Lei n.º 14, fora de dúvida, diante do preceituado no art. 6.º da Lei de Introdução, é que, como efeito imediato da lei nova, acha-se revogado o estabelecido naquele parágrafo 3.º apontado, operando-se tal efeito desde a data da publicação da nova lei, ou seja, desde 14 de dezembro de 1966.

Certo, portanto, que naquela data, vale dizer, no dia 14 de dezembro do ano passado, o regime de aposentadoria de servidores titulares de funções gratificadas, como é o caso do requerente, deixou de ser regulado pelo que se dispunha no parágrafo 3.º do art. 15 da Lei n.º 14, de 1960, expressamente revogado pela Lei n.º 1.163, para sê-lo pelo que se contém no art. 104, I, do vigente Estatuto.

Irrelevante, a nosso ver, para o exame da hipótese, a questão do momento de circulação do órgão de publicação da lei, não havendo de se discutir, no que concerne ao problema de vigência da lei se o *Diário Oficial* circula à tarde, no dia seguinte, ou em outro dia qualquer.

A nova Lei de Introdução, ao fixar o momento de início da vigência das leis, fez questão de adotar uma data certa, indiscutível, a da publicação oficial, e essa só pode ser a do próprio dia do órgão oficial. Não há de se apurar o instante em que circulou o jornal, porque a lei a êle não se referiu, não cabendo ao intérprete inovar contra o que está expresso no texto. Adotado que fôsse o momento da circulação, a segurança jurídica estaria comprometida, de vez que caberia em cada caso, quando se fôsse aplicar a lei, discutir-se previamente uma questão de fato, dependente de prova, o problema da circulação.

É de se salientar, ao propósito, que a nova Lei de Introdução não considerou a circunstância de que a publicação poderia ou não chegar ao alcance e conhecimento dos jurisdicionados, dilatando o prazo de vigência,

como acontecia na antiga Lei de Introdução, que no seu art. 2.º declarava que a obrigatoriedade da lei começava, no Distrito Federal, três dias depois de oficialmente publicada, quinze no Estado do Rio, trinta nos Estados marítimos, etc. A nova orientação foi a de se fixar um momento preciso, indiscutível, único para todo o país.

A coincidência de ter sido formulado o requerimento de aposentadoria justamente no dia 14, data da publicação do novo Estatuto, leva-nos a examinar outros dispositivos de lei, que, embora a nosso ver sejam inapertinentes à matéria, poderiam levar o intérprete menos avisado a alguma perplexidade.

Dispõe o artigo 125 do Código Civil:

“Salvo disposição em contrário, computam-se os prazos excluindo o dia do começo, e incluindo o do vencimento”.

É de se fazer, inicialmente, a ressalva quanto à aplicabilidade do Código Civil a problema como o presente, em face do que é preceituado no artigo 1.º deste diploma:

“Este Código regula os direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações”.

Superado fôsse tal óbice, ainda assim não acreditamos o que dispõe aquêle artigo 125 possa ser considerado *in casu*.

Estabelecia a Lei n.º 14, de 1960:

“.....
§ 3.º — Se aposentado quando em exercício de função gratificada ou cargo em comissão, o servidor receberá seus proventos à base do que estiver percebendo, além de outras vantagens previstas em lei”.

Tal dispositivo, como anteriormente exposto, foi revogado pelo vigente Estatuto que disciplinou a matéria de forma diversa, como se vê:

“Art. 104 — O funcionário efetivo será aposentado a pedido:

I — Com as vantagens do cargo em comissão ou da função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os 5 (cinco) anos anteriores”.

Verifica-se que o legislador entendeu de dar uma disciplina diversa ao regime de aposentadoria de certa categoria de servidores. Na nova norma legal, como também na antiga, há um comando precipuamente dirigido à Pública Administração, determinando-lhe como deve praticar um ato que é de sua absoluta e exclusiva competência, o de aposentar seus funcionários.

Poder-se-ia cogitar da hipótese de ter o legislador, em um dado preceito, determinado um prazo para que os funcionários exercessem uma opção; ou estabelecido um direito para os servidores, condicionando-o a um requerimento em um certo prazo — aí teríamos de pensar no modo de se contar êsse prazo, com início a partir da lei. No caso em tela, entretanto, isso não ocorre, dada a natureza do preceito, que, como vimos, embora crie um direito subjetivo para os funcionários, representa um comando à Administração, estabelecendo-lhe uma norma de conduta. Como se constata, não é o momento de publicação da nova lei, ao menos no que concerne ao dispositivo em exame, o termo inicial de qualquer prazo, não havendo porque se pense em equacionar o problema em face de qualquer norma legal que disponha sobre contagem de prazo.

Ainda deve ser trazido à colação, e para se mostrar sua inadequação à matéria em estudo, outra forma legal relativa a prazos.

Reza o art. 4.º da Lei n.º 1.408, de 9 de agosto de 1951, que “prorroga vencimentos de prazos judiciais e dá outras providências”:

“Se o jornal que divulgar o expediente oficial do fôro se publicar à tarde, serão dilatados de um dia os prazos que devam correr de sua inserção nessa fôlha e feitas, na véspera da realização do ato oficial, as publicações que devam ser efetuadas no dia fixado para êsse ato”.

A inaplicabilidade dêste dispositivo ao caso parece-nos evidente. Em primeiro lugar, trata-se de uma lei que “prorroga vencimentos de prazos judiciais” — não estamos examinando qualquer problema de prazo judicial, matéria de direito adjetivo, e sim de vigência de lei.

Em segundo lugar, a norma não diz que os prazos não se iniciam na data da publicação, o que poderia ser interpretado como uma revogação do estatuído na Lei de Introdução, e sim, bem diversamente, é determinado que devam os prazos ser dilatados de um dia. O prazo tem início na data da publicação, dentro do princípio geral; em seu término, no entanto, deve ser acrescido um dia, porque o *Diário Oficial* se publica à tarde.

Apesar de entendermos, como deixamos bem claro, que êsses dois dispositivos legais, o art. 125 do Código Civil e o art. 4.º da Lei n.º 1.408, não têm aplicação ao caso, foram êles trazidos ao debate porque acreditamos que a questão ora discutida tem uma relevância muito maior do que aquela unicamente relativa ao direito individual do requerente. A segurança na ordem jurídica impõe, a nosso ver, que consideremos como o momento da vigência de uma norma legal aquêle da data de sua publicação, ou seja, a de inserção de seu texto em um órgão oficial. Admitir-se possa haver discussão em cada caso concreto, sobre quando circulou êsse órgão oficial, seria trazer uma incerteza perigosa ao ordenamento jurídico, sendo fácil de se perceber o que poderia daí resultar, no concernente às leis tributárias, com tôdas as implicações de ordem constitucional e orçamentária que iria suscitar.

Em conclusão, somente em face do novo ordenamento legal, resultante da entrada em vigor do Estatuto vigente, pode ser deferido o pedido de aposentadoria do requerente.

É o nosso entendimento.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1967.

ANTÔNIO CARLOS CAVALCÂNTI MAIA
Procurador do Estado

APOSENTADORIA: PROVENTOS DE DIRETOR DE AUTARQUIA. EQUIVALÊNCIA AOS DE MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Sílvio Nascimento Ruiz, médico radiodiagnóstico nível 26, aposentou-se pelo Decreto coletivo P n.º 7.318, de 22 de outubro de 1965, quando no exercício do cargo de Diretor do Departamento de Serviços Gerais da Superintendência de Serviços Médicos, SUSEME. Tendo em vista o disposto no § 3.º do artigo 15 da Lei n.º 14, de 1960, foram assegurados ao servidor proventos à base dos vencimentos atribuídos ao cargo em comissão que ocupava. Na apostila em que declara esse direito do servidor, acrescentou a Diretoria do Departamento do Pessoal da Secretaria de Administrador que tais vencimentos, “de acordo com o artigo 95 da Lei n.º 14, de 1960, são equivalentes aos dos Ministros do Tribunal de Contas deste Estado”.

2. Encaminhado o processo ao Tribunal de Contas, recebeu parecer da Procuradoria daquele órgão em que se sustenta a ilegalidade da concessão ao servidor de proventos equivalentes aos vencimentos dos Srs. Ministros da Corte de Contas. Segundo entendimento esposado pelo ilustre Procurador AUTRAN DOURADO a equiparação prevista no artigo 95 da Lei n.º 14, de 1960, atingiria tão somente os Diretores Superintendentes das Autarquias, não os diretores subordinados, como o era o Dr Ruiz, que exercia o cargo de Diretor de Serviços Gerais.

3. Mereceu o parecer a acolhida do Tribunal que, por unanimidade, converteu o julgamento em diligência em 29 de setembro de 1966.

4. Devolvido o processo ao Executivo, recebeu despachos em que se sustenta a legalidade da vantagem concedida ao aposentado. Retornando o processo à Corte de Contas, esta houve por bem manter a diligência nos termos do voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, assim redigido:

“Preliminarmente, em diligência a fim de ser modificado o texto do ofício de fls. 54. Diligência ordenada pelo Tribunal há

de ser considerada mesmo nas hipóteses em que a administração entenda de pedir reconsideração”.

5. Cumpre desde logo esclarecer que assiste inteira razão ao Egrégio Tribunal de Contas quando assevera que as providências por ele solicitadas, no exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, devem necessariamente ser consideradas pelo Poder Executivo.

Com efeito, constitui prerrogativa constitucionalmente outorgada àquele Corte, dentre outras, a de, se considerar ilegais quaisquer despesas, inclusive aquelas decorrentes de aposentadorias, assinar prazo para que a autoridade administrativa corrija a ilegalidade e, caso esta não o faça, sustar a execução do ato (Constituição da Guanabara de 13 de maio de 1967, artigo 38, § 5.º, alíneas a e b).

6. A manifestação do Tribunal sobre a legalidade ou ilegalidade de ato do Executivo que importe em despesa há de ser sempre por este examinada e ponderada, ainda que, como ressalta o eminente Ministro Relator, entenda a Administração de, sustentando a legitimidade do ato praticado, solicitar reconsidere a Corte de Contas o seu anterior entendimento.

7. Estamos certos que a assertiva do Sr. Diretor do Departamento do Pessoal constante do despacho de fls. 54, no sentido de que não deveria “ser considerada a diligência”, há de ser entendida como manifestação de que aquela diretoria diverge da opinião do Tribunal e sugere o encaminhamento à Corte dos despachos e pareceres de fls. 49 e seguintes, pleiteando uma retomada de posição por parte do Tribunal.

Ocorreu, certamente, uma imprecisão terminológica no despacho do Sr. Diretor do Pessoal. Não houve, estamos seguros, a intenção de afirmar uma posição de rebeldia ou desconsideração frente a um ato praticado pelo Tribunal de Contas estritamente dentro dos limites de sua competência constitucionalmente fixada.

8. Ultrapassada esta preliminar, cumpre-nos também deixar expresso que, em tese, concordamos integralmente com o entendimento esposado pelo Tribunal — com base no parecer do ilustre Procurador AUTRAN DOURADO — a respeito do correto entendimento do artigo 95 da Lei n.º 14, de 1960. Com efeito, uma primeira e superficial análise, poderia levar à conclusão de que todos os diretores de Autarquia seriam beneficiados pela norma, não podendo perceber vencimentos inferiores aos dos Ministros do Tribunal de Contas. Os termos da lei são amplos, referindo-se o texto aos diretores, sem qualquer ressalva. Não se nos afigura, contudo, deva ela ser interpretada à luz do brocardo “onde a lei não distingue, não é lícito ao intérprete distinguir”. Esta regra de hermenêutica torna-se perigosa, se aplicada indiscriminadamente. Levará, em muitos casos, a interpretações literais estritas, discrepantes do verdadeiro sentido da lei, da real mens