

questão tem-se como assente uma negativa implícita: a de que não se poderá, sem violentar a situação constituída, dar a determinado fato efeitos, mesmo futuros, diversos daqueles que a lei antiga lhe atribuía:

“Lorsqu'il s'agit, non plus de déterminer la constitution ou l'extinction d'une situation juridique, mais de fixer les effets de cette situation juridique, la définition du caractère rétroactif de la loi est encore plus simple: *tous les effets juridiques produits par la situation envisagée avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle font partie du domaine de la loi ancienne, et on ne saurait les lui arracher sans rétro-activité*. Si donc nous supposons une situation juridique produisant ses effets pendant une certaine période de durée, la loi nouvelle déterminera les effets juridiques qui se produiront après son entrée en vigueur, sans qu'il y ait autre chose qu'un effet immédiat; *mais elle ne saurait atteindre les effets juridiques antérieurs, qu'il s'agisse d'ailleurs de les modifier, de les accroître ou de les diminuer, sans qu'il y ait rétroactivité*” (ROUBIER, obr. cit., pág. 381).

Outra não é a lição do eminente CARLOS MAXIMILIANO:

“Aos fatos que, segundo o Direito do tempo em que ocorreram, não determinavam constituição nem extinção de situação jurídica, a lei nova não pode atribuir algum desses efeitos. *Se o preceito recente cria modo inédito de constituição ou extinção, diminui o número de condições para esta ou aquela possibilidade, ou as modifica apenas, não se aplica às situações anteriores*” (Obr. cit., pág. 39).

Nem se diga que, pela lei antiga, os efeitos atribuídos ao fato eram negativos (não contagem como tempo de serviço), e que a lei nova veio conferir-lhe efeitos positivos (utilização dêle como de efetivo exercício). Isso em nada modifica o panorama, porque mesmo assim estão sendo conferidos às situações pretéritas efeitos diversos, diametralmente opostos, aliás, daqueles outorgados pela legislação anterior. Nesse passo, socorro-me da opinião de FERRARA, citada por E. ESPÍNOLA:

“O valor jurídico do fato, ou do ato, pode ser positivo ou negativo, isto é, pode o fato ser, segundo a lei anterior, relevante juridicamente, e, pois, produzir conseqüências jurídicas; ou, então, nos termos daquela lei, ser ineficaz, nulo ou indifferente. Ora, a mesma situação se mantém, também, sob o império da lei nova” (Obr. cit., pág. 337).

Destarte, se as licenças anteriores à Lei n.º 15, de 1961, produziram todos os efeitos que lhes eram atribuídos, inclusive aquêles de considerá-las

como ineficazes para o cômputo de tempo de serviço, segue-se que não se poderá, agora, alterar tais efeitos para conferir-lhes, em desacôrdo com a lei antiga, outros completamente diversos e mesmo antagônicos aos que se previa no regime anterior.

Solucionado êsse ponto da controvérsia, há que considerar aquelas licenças que, embora iniciadas sob a lei antiga, continuaram depois do evento da nova. A questão assim enunciada constitui-se, porém, como simples corolário do que se sustentou neste parecer. Assim, as situações em curso são atingidas pela nova legislação apenas na parte que fica sob o seu império, vale dizer no que se refere àqueles fatos ocorridos já durante a sua vigência. Ou em termos práticos: se ao servidor haviam sido concedidos, antes da Lei n.º 15, de 1961, seis meses de licença para tratamento de saúde, três dos quais transcorridos antes desse diploma, fluindo os outros três após a entrada em vigor da lei, tem-se que serão contados como de efetivo exercício apenas a parcela gozada sob a nova legislação, desprezando-se a anterior porque a ela a lei aplicável atribuía efeito diferente:

“Uma lei nova deve receber logo aplicação mesmo nas situações em curso, a partir do dia da sua entrada em vigor. E é somente no que concerne às partes anteriores de uma situação em curso que a lei nova não poderá ter ação sem retroatividade” (CARLOS MEDEIROS SILVA).

O entendimento aqui defendido com relação à Lei n.º 15, de 1961, sobre ser, *data venia*, o que tem apoio indiscutível na lei e na doutrina, como se demonstrou, é ainda aquêles mais consentâneo com o próprio interesse público, porquanto critério diverso levaria o Estado a admitir incontáveis revisões de atos administrativos, com reflexos não apenas sobre o erário, como, e principalmente, sobre a situação de outros servidores, que perderiam posições já conquistadas, como no caso de promoções ou de classificação de professores primários, etc.

Êste é o meu parecer.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 2 de janeiro de 1962.

PETRONIO DE CASTRO SOUZA
Procurador do Estado

MERENDEIRAS. ART. 18 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUTO-EXECUTORIEDADE

Versa o presente processo sobre a situação das Merendeiras da ex-PDF em face do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado

da Guanabara, dispositivo êsse que assegura àquelas que se encontram amparadas pela Lei n.º 932, de 27-8-1959, a inclusão, no serviço público estadual, como Serviçais — nível 6.

A aplicação do preceito constitucional foram levantadas algumas objeções que, sem atingirem o seu mérito, se dirigem, mais exatamente, à forma, ao modo de se dar execução à ordem do legislador constituinte.

O primeiro obstáculo ao imediato cumprimento do ordenamento do art. 18 seria — segundo sustenta com o seu brilho costumeiro o ilustre Chefe do Serviço Legal do DPS — a ausência de lei complementar necessária, pois a regra da Carta Magna não conteria em seu bôjo todos os requisitos imprescindíveis à sua imediata vigência, não sendo, portanto, auto-executável.

Dêsse entendimento dissentiram os dignos advogados Drs. MURILO NAVARRO PEREIRA, atualmente no exercício da assessoria do Secretário Geral de Estado da Administração, e LUIZ MONTEIRO SALGADO LIMA, titular do cargo de Diretor do Departamento do Pessoal, por parecer-lhes que a Constituição Estadual, no artigo citado, tinha manifesta auto-executoriedade, nada impedindo que o Executivo, desde logo, por decreto, estabelecesse o quadro das Merendeiras, nêle provendo as interessadas.

Foram chamados ainda a opinar o Chefe do Serviço de Classificação de Cargos e a Comissão de Classificação de Cargos, não tendo os seus pronunciamentos, *data venia*, trazido qualquer luz à elucidação do problema, que é, de sua própria natureza, de ordem jurídica, de onde resultou a final consulta a esta Procuradoria Geral.

Preliminarmente, cabe acentuar que um diploma constitucional — mesmo quando expedido na órbita restrita das unidades federadas — tem o caráter de um sistema, de um ordenamento geral do cosmos jurídico, de modo a racionalizar e planificar, com eficácia normativa, as instituições políticas, econômicas, jurídicas e culturais de cada Estado. Por força dessa mesma planificação, terá a Lei Maior, ao lado de preceitos de existência imediata por sua natureza institucional, outros dependentes de lei ordinária para sua consecução, e, finalmente, aquêles ditos auto-executáveis, dependentes apenas de simples ato declaratório do Poder Público para sua últimação.

No caso específico do artigo 18 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, não tenho dúvida em concluir no sentido de que se trata de um preceito auto-executável. Estabelece o seu texto, *verbis*:

“Art. 18 — Fica criado o Quadro de Merendeiras, na Secretaria de Educação e Cultura, aproveitando-se no mesmo os atuais servidores beneficiados pela Lei 932, de 27 de agosto de 1959, como Serviçal, nível 6”.

Como se vê, a regra constitucional criou o quadro de Merendeiras, constituído dos cargos de Serviçal, e deu-lhe um nível de vencimentos: o nível 6. Estão aí todos os requisitos exigíveis para que a norma tenha pronta execução, seja *self-executing*, segundo a clássica lição de RUI:

“Dispositivo executável por si mesmo é o que ministra a norma, ou os meios, pelos quais se possa exercer e proteger o direito, que ela dá, ou cumprir o dever, e desempenhar o encargo, que ela impõe” (*Constituição Federal Brasileira*, vol. II, pág. 433).

O art. 18 em causa, destarte, não apenas criou o quadro e os cargos respectivos, dando-lhe um vencimento específico, como fez mais, até o número dos cargos, embora de forma indireta — ao fazer remissão às beneficiadas pela Lei n.º 932, de 1959. Os cargos estão aí arbitrados em número: são tantos quantas sejam as amparadas pelo diploma aludido: o que resta é uma simples operação aritmética — já realizada, aliás, pela SGE — no sentido de fazer o levantamento das beneficiárias da lei anterior para declarar quantos são os cargos criados pela disposição constitucional. Quanto ao pagamento das novas Serviçais, ocorrerá, naturalmente, pela verba global orçamentária destinada a atender aos gastos com o funcionalismo do Estado.

Foram argüidas ainda contra a imediata aplicação do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição razões de ordem estritamente técnicas, quais sejam as de que o novel quadro não se inseria na sistemática do Plano de Classificação de Cargos (Lei n.º 14, de 1960), e mais, que a sua criação não havia sido precedida dos pressupostos necessários (análise de trabalho e avaliação de cargos). *Data venia*, pretende-se com tais ponderações inverter os termos do problema, dando à lei menor prevalência sobre a maior. Se a regra constitucional é dissemelhante da estrutura do Plano de Classificação, há que ajustar êste à Lei Magna e não pretender que a Constituição vá se amoldar ao contexto da Lei n.º 14. Pensar o contrário significaria subverter a hierarquia das normas jurídicas para negar a Constituição a pretexto de dificuldades técnicas irrelevantes. Cabe, aqui, por oportuna, a lição de BLACK:

“A Constitution is not to be interpreted on narrow or technical principles, but liberally and on great board lines, in order that it may accomplish the objects of its establishment and carry out the great principles of Government” (*Constitutional Law*, § 47).

Ou trocado em miúdos do vernáculo:

“Uma Constituição não deve ser interpretada restritamente nem por princípios técnicos, porém de modo liberal, e por amplos processos gerais, de modo a que sejam realizados os fins para que foi votada e postos em prática os grandes princípios do governo”.

Não cabe, pois, opor dificuldades técnicas à vontade do legislador constituinte, que foi — e êle deixou claro e extreme de toda a dúvida — dar

às merendeiras amparadas pela Lei n.º 932 o *status* de funcionário estadual. Ele podia fazer tal, como poderia mais — se o quisesse: poderia até revogar toda a sistemática introduzida pela Lei 14 e determinar sistema diferente ou o retorno ao anterior. À Administração incumbe, tão somente, expedir o ato declaratório dessa mesma vontade, qual seja o de baixar decreto executivo, com base no art. 18 do A.C.D.T., incluindo na Lei 14 os cargos criados pelo preceito constitucional, na forma proposta no parecer do Doutor MURILO NAVARRO PEREIRA. Nesse passo, permito-me divergir da solução alvitrada pelo Chefe do Serviço de Classificação de Cargos, por entender que o estudo ali sugerido como condição prévia ao enquadramento das merendeiras já o fez o legislador constituinte em sua alta sabedoria, não se podendo opor, agora, embargos à sua ordem, que é, indubitavelmente, a de estabelecer tais Serviços em caráter permanente no serviço público estadual.

Finalmente, cabe ponderar que a final inclusão das Merendeiras como Serviços dependerá de prévio exame médico, conforme preceitua a Constituição Federal no seu art. 186.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 25 de julho de 1961.

PETRONIO DE CASTRO SOUZA
Procurador do Estado

PECÚLIO "POST MORTEM". DECLARAÇÃO DO BENEFICIÁRIO. DESNECESSIDADE DE TESTAMENTO

1. O seguro social no Brasil se intensifica, à medida que se vão proletarizando as classes menos favorecidas do nosso povo. É que seu escopo visa à proteção dos grupos humanos mais modestos, os quais, por conta própria, longe estariam de suportar o custeio do seguro em benefício de seus familiares. Daí surgir nos clubes, associações, nos órgãos dos poderes públicos, etc., sob formas diversas, essa modalidade de amparo aos que trabalham.

MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA, in *A previdência social brasileira e sua nova lei orgânica*, comentando, à pág. 120, as modalidades de "pecúlios", diz:

"Classificam-se em dois grupos:

- a) pecúlios simples;
- b) pecúlios especiais.

Pecúlios simples (arts. 113 e 114 do Regulamento geral da previdência social). Destinam-se a dar uma pequena ajuda aos que não podem ter benefícios por incapacidade ou pensão por morte, em virtude de não haver decorrido o período de carência indispensável".

2. Este tipo de pecúlio nada mais é do que aquele previsto no art. 13 da Lei n.º 444, de 12-12-1949, que facultava ao contribuinte,

"na falta dos beneficiários referidos no art. 5.º, declarar os parentes mencionados no texto legal para receber um pecúlio igual a cinquenta (50) vezes a pensão instituída".

O art. 20 da Lei 276, de 1962, que manteve o direito de testar a pensão, ainda em seu parágrafo único, estendeu a faculdade de legar do contribuinte à modalidade de pecúlio acima, o que, pela lei anterior, era permitido somente em relação à pensão.

3. A par das conquistas do funcionalismo estadual, introduzidas com a implantação de seu novo regime jurídico — o pecúlio *post-mortem* (artigo 18) é, sem dúvida, uma das conquistas mais ousadas e meritórias no campo da assistência social.

É um instituto novo, transplantado da esfera federal, para o Estado. Equipara-se aos pecúlios especiais de que nos fala o "Regulamento geral da previdência social", no art. 115, *verbis*:

"Art. 115 — São pecúlios especiais:

I — o do servidor de autarquia compreendido no regime deste Regimento, concedido nas mesmas razões e condições vigentes para os servidores civis da União (art. 3.º e seus parágrafos, da Lei n.º 3.379, de 12 de março de 1958).

II —

III —

IV — o dos servidores públicos civis da União, dos Estados, Municípios e Territórios, compreendidos no regime deste Regulamento (art. 36, item II), admitidos antes da vigência da Lei Orgânica da Previdência Social, constituído e concedido nas mesmas bases indicadas no item II.

§ 1.º — O segurado poderá optar pelo recebimento, em vida, do pecúlio especial de que tratam os itens II e IV na ocasião em que fôr aposentado pela autarquia (itens II e III do artigo) ou pelo Poder Público competente (item IV do artigo).

§ 2.º — As bases de constituição dos pecúlios de que tratam os itens II e IV do artigo, serão estabelecidos pelo Serviço Social".

4. O IPASE, instituição de previdência que tem como segurados obrigatórios a grande massa de funcionários públicos federais e que se identifica perfeitamente com as finalidades de nossa instituição — ali o Dec.-lei n.º 3.347, de 12-6-1941, instituiu o seguro, *sic*: