

TEMPO DE SERVIÇO

J. A. DE CARVALHO E MELLO

Tempo é sucessão de momentos, horas, dias, semanas, meses, anos, ou séculos. É a medida da duração, que, a seu turno, é a permanência de uma cousa por certo período, ou seja o limite do tempo, considerado esse limite sob o prisma do uso que do próprio tempo se faz.

Serviço é ato de servir, ação de executar trabalho, efeito de exercer emprego ou mistér, de praticar ofício ou profissão. Constitue-se o serviço da série de atos, ações ou efeitos dessa ordem, realizados por tempo certo, ou sem prazo estipulado. Não só isso, porque serviço é também o próprio trabalho confiado a uma ou mais pessoas por outra a quem, direta e originariamente, corre o dever de levá-lo a termo em seu ou em proveito alheio ou comum.

Tempo de serviço, portanto, é a soma de unidades do tempo — horas, dias, meses ou anos — de serviço efetuado por alguém no seu interesse, no interesse de outrem, de grupos de pessoas, da sociedade, ou do Estado. É, repetimo-lo, a medida da duração — idéia concreta — de desempenho de ocupação material ou intelectual, de prática de trabalho, de sua execução.

Serviço público,

“em sua relatividade científica, sujeito aos imperativos ambientes e às contingências políticas, traduz conceito variável, incapaz de simbolizar-se por uma única fórmula”. (1)

Por isso mesmo, BIELSA, citando KAMMERER e ORLANDO, professa :

(1) Franco Sobrinho, *Autarquias Administrativas*, ed. 1939, págs. 48.

“La expresión *servicio público* puede ser tomada en dos acepciones, una extensiva y otra restringida. En sentido amplio se llama servicio público a todo servicio prestado al Estado, es decir, toda prestación material o intelectual efectuada en su interés. En esta acepción deben comprenderse los impuestos que proveen al Estado de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y el servicio militar necesario para afianzar la seguridad exterior e interior; como también el trabajo del personal administrativo que dirige los órganos del Estado y ejecuta su voluntad.

Pero, inmediatamente se advierte que esos servicios no son de la misma naturaleza. Lo que distingue netamente los dos primeros es que ellos son obligatorios, mientras que el último es facultativo. El Estado reclama de todos el impuesto y el servicio militar, en virtud de la ley, o sea, en virtud del derecho de ejercer coacción, que tiene sobre los sujetos que lo constituyen; nadie y bajo ningún pretexto puede substraerse a él. Pero, por el contrario, el servicio administrativo no es impuesto a persona alguna; es el ciudadano quien voluntariamente se ofrece y se encarga de efectuarlo por cuenta del Estado. Este es el sentido restringido del concepto de “servicio público”. (2)

Tanto basta para que, sem dificuldade, se compreenda que serviço público é gênero, de que função ou cargo público é espécie. Toda função ou cargo público, por conseguinte, pressupõe serviço de igual natureza, que lhe constitue a essência, compõe a substância e forma o conteúdo, enquanto que nem todo serviço público se executa por tais meios.

Diante disso, dessa extensibilidade e amplitude de sentido, que lhe é característica, temos que

“a noção de serviços públicos substitue o conceito de soberania como fundamento do Direito

(2) *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, ed. 1929, vol. II, págs. 7, Nota 5.

Público" (3), "... dá idéia de ilimitabilidade dos que podem ser prestados para satisfação, cada vez mais ampla e mais completa, dos interesses coletivos" (4),

a cargo do Estado, a quem compete, por meio de seu Chefe Supremo, gerir os públicos negócios.

É serviço público, por consequência, todo o trabalho sistematicamente distribuído e feito de ordem e por conta do Governo, da Administração e da Justiça, em proveito do país, em qualquer das suas circunscrições territoriais e nas entidades autárquicas.

Diante dessas premissas reconhecidamente verdadeiras, pode-se afirmar, sem maior receio, que, por sua natureza e substância, essência e conteúdo, objeto e efeitos, razão de ser e finalidade, um e único é o serviço público, não havendo, portanto, criar distinções ou estabelecer diferenças entre o que é prestado ao Estado-Nação, ao Estado-membro, integrante do conjunto, ao Município, que o constitui, e à autarquia institucional, que é serviço público personalizado. Menos vultoso em uns do que em outros setores, na autarquia do que no município, neste do que no Estado-parte e, por sua vez, no Estado-membro do que na União, nem por isso se desnatura ou tem alterados, de um ceítíl siquer, o conceito que lhe é fundamental, o sentido que lhe é próprio, a significação que lhe é imanente, a finalidade que objetiva, ou, em última análise, a sua razão de ser existencial. É serviço público o que se executa no interesse da comuna, no interesse do Estado federado, no interesse do Estado Federal, porquanto todo ele é prestado ao país, à Nação, ao regime, enfim, em que

"o poder político emana do povo e é exercido em nome dele, e no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua integridade e da sua prosperidade" (5),

sob a incontestável direção do Presidente da República, autoridade suprema, que

"coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, e promove ou orienta a

política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País" (6).

Se, portanto, o fim do Estado é o bem público, se a sua razão de ser é a defesa e a preservação do interesse coletivo, ou seja, dos indivíduos que o compõem, unidos pelos laços de raça, língua, costumes e religião, tem-se, com absoluta segurança, que não são, nem podem ser considerados diversos os serviços que presta a pessoa à União e às circunscrições territoriais da República, inclusive os municípios em que os Estados-membros se distribuem. E como esses trabalhos, orientados num único sentido e superintendidos por uma só autoridade, são executados por brasileiros, é de direito, manda a lógica e ordena o bom senso, que se reconheça aos que os realizam, iguais direitos e vantagens, sem levar em conta o setor administrativo territorial em que desenvolvem eles as respectivas atividades.

É que a Constituição, criando órgãos de governo, administração e justiça, atribuindo-lhes poderes de conhecer e resolver os negócios atinentes ao bem estar de todos e traçando-lhes esfera de ação, nada mais fez do que lhes fixar a competência, *ex-ratione loci*. E isto, como se vê, não modifica a natureza nem afeta a característica dos serviços cometidos, privativamente ou não, ao município, ao Estado ou à União.

Paralelamente, é preciso também convir em que aqui, ali e alem, mede-se pela mesma craveira, a responsabilidade dos que os executam, dos titulares de cargos ou ocupantes de funções. Em tais condições, si é igual a responsabilidade, a que, gradativamente, corresponde pena igual, idêntica, por sua vez, deve ser a infração, porque semelhante é o ato ou fato, de que resulta, ligado, a seu turno e intimamente, a atividades similares exercidas, pouco importa, por agentes diversos em lugares diferentes.

Na verdade, o escrivão municipal ou estadual, por exemplo, abstraída a órbita em que age, presta serviço caracterizadamente público, à maneira do que exerce cargo ou função análoga federal. Ali terá ele aquela denominação, aqui designação diferente, alem, indicação diversa, mas o serviço que executa, por seu objeto e por seus fins, é um só em essência e qualidade. Chame-se escrivão, amanuense, auxiliar de escritório, qualquer que seja o nome que se lhe dê, todo o

(3) L. Duguit, *Les transformations du droit public*.

(4) *Dir. Adm. Bras.* Aarão Reis, ed. 1923, págs. 139.

(5) *Constituição*, art. 1.º.

(6) *Constituição*, art. 73.

seu trabalho é feito, não resta dúvida, no interesse comum do Estado Federal.

Era o que, na primeira República, acontecia aos juizes, como bem acentuou o Supremo Tribunal federal, em acórdão de 26 de junho de 1913:

“... nacional é toda a magistratura do país, ainda que separada, para representação completa da dualidade de poder, em dois ramos do judiciário, o da União e o dos Estados, compreendendo aquele a Justiça Federal propriamente dita, de jurisdição limitada, e a comum, destinada aos territórios federais” (7).

Não há objetar em sentido contrário, porquanto, sendo certo que

“O Brasil é um Estado Federal” (8).

é, por igual, evidente que esta expressão, à semelhança do vocábulo “Nação” ou do termo “República”, não exclue os Estados Federados que, do mesmo modo, subentendem os municípios, seus elementos componentes.

A palavra “União”, empregada nos Estatutos anteriores e no atual, difere, em última análise, da expressão “Nação”, “República” ou “Estado federal”. É que esta aludida expressão con-substancia ou designa o todo territorial, político e soberano, ao passo que aqueloutra objetiva apenas a distribuição interna dos serviços em locais e federais, conforme, respectivamente, se extendam a parte do território nacional ou a todo ele, sem que por isso deixem de ser considerados públicos.

Vê-se, portanto, que

“serviços à Nação prestam todos os funcionários, sejam eles de caráter federal ou estadual” (9)

De feito, se

“... federação é isto, meramente isto: o Governo da Província pela Província, num país onde a legalidade proclama o Governo da nação pela nação” (10),

ou, em outros termos,

“... é o laço de unidade e o tipo normal da organização livre da nação na imensidade e diversidade de um território como o nosso” (11),

se o todo tem a sua razão de ser existencial assente nos próprios elementos que o compõem, nenhuma diferença, por isso mesmo, é lícito estabelecer entre eles e as atividades que desempenham.

Em tais condições, temos que tempo de serviço público é tempo de exercício de cargo, função gratificada, ou função determinada, federal, estadual ou municipal, ou, conforme classificação de antanho, geral, provincial ou municipal, ou ainda, em termos genéricos e em referência ao servidor do Estado, o exercício de atividades diretamente realizadas pela Nação. E exercício, todos o sabemos, é ato de estar em serviço ativo.

Fazendo ponto final nessas ligeiras considerações de ordem geral, fixemos, para o devido exame, que o início do tempo de serviço, o seu desenvolvimento, interrupção, reinício, cessação, e, naturalmente, a sua contagem, para os efeitos que a lei lhe atribue, tudo está sistematicamente disposto, metodicamente organizado e racionalmente subordinado a cláusulas legais preestabelecidas. Assentemos, por igual e no mesmo passo, que a desordem anterior às novas leis de organização dos quadros do funcionalismo não pode, nem deve, prejudicar quem quer que tenha desempenhado cargo ou função indiscutivelmente pública.

A nomeação, ou a designação, segundo se trate de provimento de cargo, ou de função gratificada, e a respectiva posse constituem formalidades preliminares, distintas, imediatas e indispensáveis ao início ou seguimento do respectivo exercício que, contínuo ou descontínuo, forma o tempo de serviço. É que somente se entra em exercício começando-se a servir o cargo ou a função, previamente designado.

Nomeação é o ato pelo qual o poder público, por um dos seus legítimos representantes, provê o cidadão em cargo de administração, ou de justiça,

(7) Acórdão de 26-6-1913, citado, do Sup. Trib. Federal.

(8) Constituição, art. 3.º.

(9) Sup. Trib. Fed., acórdão rej.

(10) Rui Barbosa, *Federação*, in “Diário de Notícias”, de 6-10-1889.

(11) Rui Barbosa, *Autonomia, Federação*, in “Diário de Notícias”, de 18-6-1889.

“observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos” (12).

E este, em princípio, é o conceito que se ajusta à designação para exercer o indivíduo função gratificada.

Posse é o ato que investe a pessoa em cargo ou em função gratificada (13), donde se conclue que

“sem o preenchimento dessa formalidade” (14), “salvo nos casos de promoção e de designação para o desempenho de função não gratificada” (15), “não se legitimara o exercício” (16).

Admissão é o ato que, sempre a título precário, investe o indivíduo em função pública determinada, satisfeitas as condições que a lei especifica (17). Independe de posse. Função pública determinada, a seu turno, é aquela em que sempre a título precário, se admite ou reconduz o extranumerário, “para suprir temporariamente deficiências dos quadros do funcionalismo” (18), mediante “salário fixado” (19), pago pelos cofres públicos, em base “mensal” (20), de “dias de trabalho efetivamente realizados” (21), de “produção por unidade” (22), ou à vista de “contrato bilateral, registrado no Tribunal de Contas” (23).

Há, paralelamente, a função militar, a função legislativa (24), estadual (25) e municipal (26), a função de judicatura (27) e, por fim, a função de auxiliar da Justiça, “não remunerada pelos cofres públicos” (28), mas com emolumentos ou custas taxadas em lei.

(12) Constituição n. 3 do art. 122; *Est. dos Funcionários*, art. 10, art. 13, n. VIII, art. 13 ns. I, II, III, IV, V, VI e VII; *Dec.-lei* n. 3.070, de 20-2-1941, art. 8, art. 12, § único e art. 11 e seus números.

(13) *Est. dos Funcs.* art. 24.

(14) *Exposição de motivos* n. 84, de 22-1-1941, aprovada pelo Presidente da República, em 23-1-1941, D. O. 28-1-1941.

(15) *Est. dos Funcs.* art. 24, § único.

(16) *Exp.* n. 84 cit.

(17) *Dec.-lei* n. 240, de 4-2-38, art. 9, al. a a e e § único; art. 13, als. a a e; art. 18., als. a a f; art. 22, als. a a d; art. 31, als. a a c e arts. 34, 35, 36 e 37.

(18) *Dec.-lei* n. 240, art. 16.

(19) *Dec.-lei* n. 240, art. 2.

(20) *Dec.-lei* n. 240, art. 17.

(21) *Dec.-lei* n. 240, art. 29.

(22) *Dec.-lei* n. 40, art. 35.

(23) *Dec.-lei* n. 240, art. 8.

(24) *Const.* arts. 46 e 50.

(25) *Const.* art. 17 e § único do art. 50.

(26) *Const.* art. 26, alínea a.

(27) *Conts.* art. 90, alíneas a, b e c.

(28) *Dec.-lei* n. 3.070 cit., art. 2.

Àquele propósito, disse-o bem a exposição de motivos n. 84, de 22 de janeiro de 1941 corrente, aprovada pelo Senhor Presidente da República, em 28 do aludido mês:

“Vem daí que nomeação, posse e exercício são atos necessariamente sucessivos e, por isso mesmo, distintos, na forma, no tempo e nos efeitos. A falta da posse torna ineficaz a nomeação que, por sua vez, não subsiste sem o exercício” (29).

regra a que, por igual, está subordinada a designação.

Ocorre-nos, ainda, a esse respeito, um despacho do Ministério da Agricultura, que bem se ajusta à espécie:

“Verificando-se que o funcionário só assumiu o exercício de seu cargo a 5 de setembro de 1931, e não a 22 de agosto quando tomou posse do cargo, a data que prevalece é aquela em que efetivamente entrou em exercício do cargo e não a em que se declarou ter ele entrado em exercício. A posse pode ser tomada fora da sede, mas o exercício do cargo em sua fase inicial só se dá quando o funcionário entra de fato no exercício das suas funções” (30).

O desenvolvimento do exercício que, a pouco e pouco, irá constituindo maior ou menor soma de tempo de serviço, faz-se através do cumprimento exato dos deveres impostos ao titular do cargo ou função.

Realmente, assiduidade, pontualidade, dedicação ao trabalho, aptidão, eficiência, espírito de colaboração, zelo pela cousa pública, disciplina, idoneidade moral, urbanidade de trato, são fatores de conservação do indivíduo nos quadros do funcionalismo público.

Iniciado o exercício, tem o interessado diante de si o estágio probatório. Abre-se-lhe, desde logo, a expectativa de efetividade no cargo em que foi provido, após o decurso do “período de setecentos e trinta dias, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação” de vários requisitos de que deve ser portador.

(29) *Diário Oficial* de 28-1-1941, págs. 1.592.

(30) *Ofício* n. 1966, de 7-7-1932, in D. O. de 22 do dito mês.

E si é certo que ha motivos diversos determinantes da interrupção desse exercício, com manifesto prejuizo para o tempo de serviço, é também evidente que muitos outros existem de afastamento que em nada o afetam.

A interrupção do exercício prejudica sempre, pelo menos a antiguidade na classe, salvo hipóteses especialíssimas, entre as quais está "a falta decorrente do comparecimento do funcionário à inspeção médica, para fim de aposentadoria", a qual "deve, em qualquer caso, ser considerada como justificada, nada se lhe descontando, por isso, em seu vencimento ou remuneração e ainda sem prejuizo de antiguidade na classe" (31). Também a detenção policial não afetará a continuidade do exercício, se no inquérito nada for apurado contra o funcionário (32), e por igual, as faltas de que cogita o § 3.º do artigo 111 do Estatuto não são considerados como interrupção do exercício (32-a).

Cessa o exercício das funções pela exoneração, demissão ou aposentadoria, tratando-se de funcionário, e pela dispensa, se é extranumerário o servidor do Estado.

A demissão é pena. A exoneração não tem efeitos prejudiciais. A aposentadoria é direito do funcionário, dever do Estado, e, em circunstâncias especiais, importa em pena imposta ao servidor público.

Não será demais, portanto, que o Estatuto venha a autorizar o cômputo integral do tempo de serviço prestado ao município, ao Estado e à União pelo funcionário federal, estadual ou municipal.

Exercício, que cessa ou é interrompido, pode ser reiniciado pela readmissão, reversão, aproveitamento ou simples volta ao serviço em época própria.

A readmissão do funcionário demitido ou exonerado, bem assim o aproveitamento daquele que está em disponibilidade, por motivo disciplinar, dependem da apuração, em processo, de que não mais subsistem os motivos determinantes da de-

missão, da exoneração ou da disponibilidade compulsória (33).

Igual exigência é feita no caso de reversão ao serviço público do funcionário aposentado (34), que, por sua vez, não deve contar, a esse tempo, mais de cinquenta e oito anos de idade (35).

A simples volta ao serviço caracteriza-se pela reassunção do exercício regularmente interrompido, dentro de prazo legal.

Não há considerar reinício de exercício a reintegração, visto que o funcionário reintegrado torna ao cargo anteriormente ocupado ou ao em que houver sido este transformado, ou, ainda, a cargo de vencimento ou remuneração equivalente, se aquele foi extinto, reputando-se como se em exercício estivesse durante todo o tempo de seu afastamento da atividade funcional (36), salvo o caso de reintegração parcial (37).

Trataremos no próximo artigo da apuração e contagem do tempo de serviço, sob os seus diferentes aspectos, atendendo à relevância do assunto, que é de maior interesse para o servidor do Estado.

(33) *Fst. dos Funcs.* arts. 78 e 84.

(34) *Fst. cit.* art. 80.

(35) *Fst. cit.* § 2.º do art. 80

(36) *Fst. cit.* arts. 74 e 75.

(37) *Exp. de mot.* n. 431, de 12-4-1940, D. O. 29-4-40, págs. 7673: "O artigo 75 do Estatuto dos Funcionários declara que a reintegração deverá ser feita "no cargo anteriormente ocupado; si este houver sido transformado, no caso resultante da transformação e, se extinto, em cargo de vencimento ou remuneração equivalente, atendida a habilitação profissional. No caso vertente, verifica-se que nenhuma dessas modalidades de reiningresso é possível, não só em virtude da idade dos interessados, como, principalmente, porque os cargos que exerciam, ao tempo da demissão, foram incluídos pelo Decreto-Lei 1847, de 1939, no Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda e considerados extintos, para serem suprimidos, à medida que vagarem. Nestas condições, tem aplicação o dispositivo do parágrafo único do art. 75 citado, que sabiamente prescreve: "Não sendo possível reintegrar o funcionário, pela forma prescrita neste artigo, será ele posto em disponibilidade, com o vencimento ou a remuneração que percebia, na data da demissão. Assim sendo, este Departamento tem a honra... de opinar pela disponibilidade... sem direito a ressarcimento de prejuizos ou ao pagamento de vencimentos durante o período da inatividade, visto que a reintegração não se opera, em toda a sua plenitude...".

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

(31) *Ofício* n. 2238, de 30-9-1940, D. O. 2-10-1940, págs. 18 806.

(32) *Parêcer D. F.* n. 181, de 27-3-1941, D. O. 1-4-1941, págs. 6594.

(32-a) *Exp.* n. 463, de 28-3-41, apresentada em 31-3-41, D. O. 3-4-41.