

## TEMPO DE SERVIÇO

J. A. DE CARVALHO E MELLO

### III

Relendo o artigo anterior, omissões diversas, mais ou menos graves, encontramos na relação, que nos propusemos organizar, de fatos intimamente ligados à origem e desenvolvimento do tempo de serviço público.

Não há levá-las à conta de tipógrafos ou linotipistas e, muito menos, de revisores mal avisados.

É nossa a culpa, toda nossa, confessamo-lo. A ninguém, pois, nos é dado, de boa fé, imputá-la, ou atribuí-la. Cabe-nos, por inteiro, a responsabilidade dessas lacunas, de que ora nos penitenciamos.

Relevem-nos, portanto, os leitores as falhas, que de certo notaram e anotaram, perceptíveis a simples golpe de vista sobre o trabalho e, por isto mesmo, facilmente supríveis.

Na verdade, entre os efeitos decorrentes do tempo de exercício, ou de serviço público, devem ser enumerados: a) a gratificação adicional (115); b) a gratificação de magistério (116); c) a faculdade de inscrição do extranumerário, mensalista ou diarista, em concursos, independentemente de limite de idade, quando conta três

ou mais anos de exercício (117); d) o novo pedido de licença para tratar de interesses particulares, subordinado à exigência de dois anos de exercício (118).

O tempo de serviço público, através dos dias que o constituem, é, como se sabe, origem e fundamento de toda a série de direitos e vantagens postos por lei ao alcance do servidor do Estado. Dele decorrem, preenchidos determinados prazos e condições previamente estabelecidas, relações jurídicas diversas e importantes que, assim, proporcionalmente se fixam, no interesse do funcionário e, em parte, do extranumerário, e ainda, do serventuário.

É, pois, o tempo de serviço fator principal, máximo e incontrastável, de toda a vida funcional do titular de cargo e do simples ocupante de função pública, na União, no Estado, no Município, nos territórios, e na entidade paraestatal.

Atendendo a circunstâncias de tamanha magnitude, já o dissemos e repetimos que sua apuração e contagem se nos apresenta sob vários prismas e oferecem aspectos diferentes, dignos de

(115) Constituição de 1934, Disposições Transitórias, art. 23: "São mantidas as gratificações adicionais, de que estavam em gozo os funcionários públicos, desde as datas dos decretos do Governo Provisório ns. 19.565, de 6 de janeiro de 1931 (art. 2.º), e 19.582, de 12 do mesmo mês e ano (art. 6.º). Est. cit. art. 213: "É permitido ainda o recebimento de gratificações fixadas em lei: II. "Adicionais por tempo de serviço".

(116) Decreto-lei n. 2.895, de 21/12/1940, art. 2.º

(117) Est. cit. art. 22: "Não ficarão sujeitos a limite de idade, para inscrição em concurso e nomeação, os ocupantes efetivos de cargos públicos federais. Parágrafo único. Este favor poderá ser concedido aos ocupantes de cargos providos em comissão, aos funcionários interinos e aos extranumerários mensalistas e os diaristas que contem, pelo menos, três anos de efetivo exercício".

(118) Est. cit. art. 177: "Só poderá ser concedida nova licença depois de decorridos dois anos da terminação da anterior".

acurado exame. E esse exame, apreciação ou estudo, a nosso ver, deve ser feito à luz das disposições legais que o instituíram e, no seu transcurso, lhe ampliaram ou restringiram os efeitos.

À luz, insistimos, e nos moldes dessa legislação, é que cumpre reconstituir o tempo de serviço vencido pelo servidor do Estado, ou seja proceder à sua apuração para o fim que, no momento, se objetiva.

É possível que estejamos em erro, ou laboremos em equívoco. Admitimo-lo, mesmo, mas somente o reconheceremos, assumindo o dever de o confessar, *coram populo*, quando, levados à parede, nos convenceremos da indefensibilidade da nossa opinião em face da juridicidade dos argumentos que nos opuzerem.

Senão vejamos.

\* \* \*

Apuração e contagem de tempo de serviço são processos distintos que, sucedendo-se, evidenciam, respectivamente, a qualidade e quantidade de dias de trabalho do servidor do Estado nos vários setores da administração exercida diretamente ou por delegação do poder público.

Apurar é examinar, isto é, "considerar com muita atenção, o que temos a alcance dos olhos, discriminando particularidades, pormenores (119); é liquidar, tirar a limpo, determinando o objeto, em relação ao fim, do ato ou fato sujeito a estudo.

Contar é calcular, computar, ou seja, respectivamente, "executar operações aritméticas, para chegar a um conhecimento, a uma prova, a uma demonstração" *id est*, "reunir, combinar, adicionar os números dados para conhecer o total ou o resultado que se procura".

A apuração, portanto, deve preceder à contagem do tempo de serviço.

É, realmente, indispensável conhecer-lhe, em primeiro lugar, a qualidade, isto é, a natureza, para, em seguida, fixar-lhe as diferentes parcelas que, afinal, reunidas, combinadas e adicionadas, indicarão o total, ou seja a quantidade, resultado que se procura.

A contagem, não resta dúvida, para o fim que então se colime, obedece, ordinariamente, aos termos das leis vigentes na época em que

se faz mister precisar o montante desse mesmo tempo.

Isto porque, dada a sua natureza, nem sempre todo o tempo de exercício ou de serviço é computável, por exemplo, no decênio necessário à aquisição de estabilidade pelo funcionário, *verbis*:

"o tempo de serviço prestado, como praça, não é, nem pode ser computado entre aqueles de que resulta a estabilidade do funcionário no serviço público" (120/121).

quando é certo que

"deverá ser considerado... como serviço no respectivo ministério, na hipótese de empate na classificação por antiguidade de funcionário com direito à promoção" (122).

Paralelamente, "o tempo de exercício como interino" somente "será contado na antiguidade de classe, se entre aquele e o provimento efetivo não tiver havido interrupção" (123).

Em referência à gratificação de magistério, exige a lei "efetivo exercício no magistério federal" (124), admitindo que seja levado em conta o prestado em estabelecimento de ensino superior que se tenha tornado federal (125).

(120) Parecer de 13/5/41, D.A.S.P., D. O 16/5/41, pág. 9 634.

(121) Est. cit. art. 82: "A reversão dará direito, para nova aposentadoria, à contagem do tempo em que o funcionário esteve aposentado". Parágrafo único do art. 195: "O período relativo à disponibilidade é considerado de exercício unicamente para efeito de aposentadoria".

(122) Ver Nota 120.

(123) Est. cit., art. 51, parágrafo único: "Será contado na antiguidade de classe o tempo de efeito exercício como interino, desde que entre este e o provimento efetivo não tenha havido interrupção".

(124) Decreto-lei n. 2.895, de 21 de dezembro de 1940, art. 2.º, § 1.º: "Aos professores catedráticos, padrões L e M, e aos professores, padrão L, será concedida uma gratificação de magistério. Esta gratificação será de 4:800\$0 (quatro contos e oitocentos mil réis) anuais ou de 9:600\$0 (nove contos e seiscentos mil réis) anuais, conforme o funcionário contar mais de dez ou mais de vinte anos de efetivo exercício no magistério federal".

(125) Dec.-lei n. 2.895 cit., § 1.º do art. 2.º: "Para o efeito da concessão da gratificação, de que trata este artigo, será computado o tempo de efetivo exercício no magistério em estabelecimento de ensino superior que se tenha tornado federal".

(119) Rocha Pombo, *Dicionário de Sinônimos da Língua Portuguesa*, edição de 1941, págs. 418.

Concomitantemente, porém, o total de dias de serviço, convertidos estes em anos (126), será considerado, salvo a parcela igual ou inferior a cento e oitenta dias, que é levada à conta de resto, arredondando-se, no entanto, para um ano, quando excedente desse número (127).

Nesta conformidade, não há, portanto, prescindir da apuração, como processo preliminar, visto que a lei, ela própria, estabelece a distinção de efeitos do tempo de serviço.

Tomemos como exemplo dessa diversidade criada o caso da promoção por antiguidade e veremos que o Estatuto, em seu artigo 53, prescreve:

“Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no Ministério; em caso de novo empate, o que tiver mais tempo de serviço público federal...”.

Aí estão, para igual fim, conforme as hipóteses ocorrentes, três espécies distintas:

- a) a de tempo de exercício constitutivo da antiguidade na classe;
- b) a de tempo de serviço no Ministério, a que, nesse particular, a lei empresta valor imediatamente inferior àquele; e
- c) a de tempo de serviço público, colocado a esse respeito, em plano ainda abaixo.

Em face do exposto, expressamente confirmado por disposição legal, é óbvio que, sem prévio exame, ou independentemente de conhecimento dessas particularidades ou desses pormenores, ou, melhor, da peculiaridade de certas parcelas do tempo de exercício, não é absolutamente possível pô-las em ordem para a devida soma.

Impõe-se, pois, antes de tudo, em primeiro lugar, a apuração que, por sua vez, não poderá fugir às regras disciplinadoras da matéria, em referência a determinadas fases de desenvolvi-

(126) Est. cit. § 2.º do art. 96: “O número de dias será convertido em anos, considerados sempre estes como de trezentos e sessenta e cinco dias”.

(127) Est. cit. art. 96 ref. § 3.º: “Feita a conversão de que trata o parágrafo anterior, os dias restantes até cento e oitenta e dois, não serão computados, arredondando-se para um ano, quando excederem esse número”.

mento do tempo de serviço que se pesquise.

É que, somente assim, serão conhecidas minúcias outras interessantes e indicativas de direitos, que devem ser respeitados por decorrentes de atos jurídicos concluídos à sombra de leis especiais, por ventura revogadas.

Procedimento contrário levará, necessariamente, ao absurdo de considerar inócuos, nulos e mesmo inexistentes alguns dispositivos legais e, conseqüentemente, os respectivos efeitos.

Mas isso aberraria do bom senso.

Efetivamente, a revogação de um diploma, ou de um preceito de lei, que abriu exceções a normas gerais reguladoras de certo assunto, não pode prejudicar direitos adquiridos e, muito menos, anular atos consumados durante a sua vigência e efeitos, que então criou, definiu e assegurou.

Opinião diversa importará, indiscutivelmente, na declaração formal de inexistência dessa mesma lei, ou de tais dispositivos, de inexistência dos fins então objetivados, de ausência de razão de ser do preceito ou preceitos revogados e, o que mais é, de lhe negar objeto.

Uma lei que, de maneira diferente da comum e ordinariamente aceita, considerou e mandou contar o tempo de serviço em cargo, função ou emprego determinado, nessa ou naquela repartição pública ou circunscrição territorial do país, deve ter, lógica e irrecusavelmente, assegurados sempre os direitos dela decorrentes.

Na verdade, se um diploma legal, em certa época, por motivos e para efeitos que, literalmente, especificou, dispôs, digamos, que seria computado em dobro o tempo de serviço executado em algum setor da administração pública, criou um direito que, pleiteado, não poderá ser negado, sob qualquer pretexto, ao seu legítimo titular.

E não poderá ser negado porque a decisão que o fizer resultará em injustiça flagrante, em lesão do próprio direito constitutivo do objeto da lei que lhe deu origem, em preceito declaradamente excepcional.

A esse propósito, apreciando o caso concreto, em face do decreto n. 13.538, de 9 de abril de 1919, versou o assunto, com segurança e maestria de conceitos, o Sr. Francisco Campos, então Consultor Geral da República, em parecer n. 32 K, de 19 de fevereiro de 1934.

Examinava o jurista, naquele momento, a situação de determinado funcionário, que havia requerido se lhe contasse em dobro o tempo em que prestou serviços à Profilaxia Rural, no Distrito Federal.

Não lhe faremos a síntese do trabalho, para não sacrificar o valor e o mérito do parecer. Para melhor conhecimento da juridicidade dos seus argumentos, permitimo-nos transcrever alguns dos respectivos trechos.

Disse o Sr. Francisco Campos :

"O decreto n. 13.538, de 9 de abril de 1919, art. 13, § 2.º, dispõe, quanto ao caso, o seguinte: "O Governo Federal, atendendo ao êxito da Profilaxia Rural, fará contar pelo dobro o tempo de serviço dos funcionários públicos que nele tomarem parte ou se hajam distinguido pela sua dedicação, podendo proceder do mesmo modo quanto àqueles que não forem funcionários, quando venham a entrar para o respectivo quadro".

Ora, o requerente provou as duas condições exigidas para que lhe fosse contado pelo dobro o seu tempo de serviço: a) tomou parte no serviço de Profilaxia Rural, e b) neste serviço se houve com dedicação.

O benefício instituído pelo mencionado decreto envolvia, na sua amplitude, não só aqueles que como funcionários já houvessem tomado parte nos referidos serviços, como também os que da sua data para o futuro viessem a ser funcionários, isto é, a participar nos trabalhos de profilaxia rural.

Como o decreto, para outorgar a vantagem, invocava o êxito alcançado pelo serviço de Profilaxia Rural, ele quis deixar bem claro que o benefício concedido não se limitava aos que haviam contribuído para o êxito já alcançado, mas se estendiam igualmente, àqueles que, até então, não participando do serviço, viessem para o futuro a nele tomar parte, contribuindo para o seu êxito.

Assim, portanto, aos que já haviam contribuído para o êxito do serviço, sendo na data do decreto funcionário, como aos que então não sendo funcionários, funcionários,

contudo, viessem a ser futuramente, a uns e outros mandava o decreto que se contasse pelo dobro o tempo de trabalho no serviço de Profilaxia Rural.

Fundava-se a disposição em causa no passado para, na sua primeira parte, conceder aos que já eram funcionários do serviço a contagem do tempo pelo dobro, e na segunda parte determinava que a todos aqueles que não sendo então funcionários do serviço, mas que nele ingressassem de futuro, desde que integrado o requisito da dedicação às funções, se estenderia o benefício por ele instituído.

Esta a verdadeira inteligência do art. 13, § 2.º, do decreto 13.538.

A alegação de que, com a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública, deixou de subsistir a disposição constante do art. 13, § 2.º, do decreto 13.538, pois que à mesma não se refere o decreto n. 14.354, de 15 de setembro de 1920, que aprovou o regulamento dos serviços de Saúde Pública, parece-me fundada em manifesto equívoco.

O regulamento aprovado pelo decreto n. 14.354 não inclui, com efeito, em nenhum dos seus dispositivos, o constante do art. 13, § 2.º, do decreto 13.538. O mesmo faz, porém, em relação a todas as disposições então vigentes sobre licenças, férias e aposentadorias. Porque as quisesse, a todas, revogar? Não, evidentemente".

E, nestes termos, depois de afirmar que não se poderia "ter como revogada uma disposição senão por uma disposição contrária que a suprima ou de modo diverso proveja à matéria que ela versa, regula e disciplina", opinou pelo deferimento do pedido.

Argumentar-se-á, entretanto, que, dispondo sobre tempo de serviço, o Estatuto dos Funcionários somente se referiu, quanto a cômputo em dobro, ao

"período de serviço ativo no Exército, na Armada e nas forças auxiliares, prestado em operações de guerra" (128).

(128) Est. cit. alinea b do art. 98.

e ao correspondente à licença prêmio não gozada, *verbis* :

“Para efeito de aposentadoria, será adicionado ao tempo de serviço dos funcionários que, ao entrar em vigor este Estatuto, estejam nas condições estabelecidas nos arts. 1.º e 7.º dessa lei (refere-se à lei n. 42, de 15/4/1935), o dobro do tempo concernente ao período da licença não gozada” (129).

Isso, entretanto, não autoriza a conclusão, pura e simples, de que anulou os efeitos então produzidos pelo mencionado decreto n. 13.538, de 1919, ou, mais claramente, pelo disposto no art. 13, parágrafo 2.º desse decreto.

E não autoriza nem legítima semelhante conclusão porque, em nenhum dos seus artigos proibiu o referido Estatuto, expressamente, a contagem em dobro de tempo de serviço, mas, apenas vedou

“a acumulação de tempo de serviço concorrente ou simultaneamente prestado, em dois ou mais cargos ou funções, à União, Estados ou Municípios” (130).

que não é a mesma cousa.

Terá, admitimos, quando muito, revogado implicitamente aquele preceito, se já não estava ele derogado.

Mas, ainda assim, revogado, derogado ou abrogado, permanecem, a nosso ver, os efeitos que então produziu, em relação à época de sua vigência.

Aí tem os leitores um fato que, como exemplo, tomamos para estudo.

A espécie, entretanto, é mais interessante do que, por ventura, possa, *prima facie*, parecer.

Apreciando-a, devemos considerar duas hipóteses diferentes :

(129) Est. cit. § 1.º do art. 278.

(130) Est. cit. art. 101.

a) a do funcionário que, nos termos excepcionais do disposto no aludido parágrafo 2.º do artigo 13 do dito decreto n. 13.358, de 1919, requereu e teve contados aqueles dias de exercício na Profilaxia Rural, e

b) a do funcionário que o não fez, mas pres-  
tou, realmente, serviços, isto é, exerceu cargo ou função na mencionada repartição, quando em vigor o referido diploma legal.

No primeiro caso, teremos um ato jurídico perfeito e consumado, que deve ser respeitado, na forma da disposição contida no § 2.º do art. 3.º da Introdução ao Código Civil.

Não haverá, portanto, considerá-lo nenhum.

No segundo caso, manda a equidade que ao interessado se reconheça igual direito.

É que o dispositivo em apreço teve sentido claramente imperativo e não facultativo.

Alí não se disse: “O Governo Federal, atendendo ao êxito da Profilaxia Rural” poderá “contar”, mas, “...fará contar pelo dobro o tempo de serviço...”, expressões que, em última análise, criaram para a administração o dever de assim proceder, independentemente de pedido do funcionário.

\* \* \*

Serviço público, repetimos, é, afinal de contas, o prestado pelo indivíduo à Nação, aos Estados, que a constituem, aos Municípios, elementos componentes dos Estados, e à autarquia, que é serviço público personalizado.

Parece-nos, pois, que, pelo menos para efeito de aposentadoria, nenhuma distinção deveria haver de tempo de exercício em cargo, função ou emprego federal, estadual, municipal ou paraestatal.

Dizemos para aposentadoria, pelo menos, porque esta objetiva assegurar, no fim da vida, a subsistência daquele que se invalidou para o serviço público e, não raro, para exercer quaisquer outras atividades produtivas.

CONSERVE EM ORDEM SUA MESA E SEUS UTENSÍ-  
LIOS: CADA COUSA EM SEU LUGAR POUPA O  
TEMPO DA PROCURA