FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

— Interpretação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; idem da Lei n.º 525-A, de 7-12-48.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Alceu Cavalcanti *versus* Estado do Pará
Mandado de segurança n.º 1.009 — Relator: Sr. Ministro EDGAR COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.009, do Estado do Pará, em que é recorrente Alceu Cavalcanti e recorrido o Governador do Estado — acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, dar provimento ao mesmo recurso, por maioria de votos, a fim de conceder a medida impetrada nos têrmos das notas taquigráficas inseridas no processo.

Rio, 24 de agôsto de 1949. *Laudo de Camargo*, presidente. — *Edmundo de Macedo Ludolf*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Edgar Costa — Contra o ato do Governador do Estado do Pará que o exonerou do cargo de contabilista, classe M, lotado na Contadoria do Estado, requereu o ora recorrente mandado de segurança por ser manifestamente inconstitucional aquele ato face ao disposto pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal e 120 da Constituição Política do Estado, pois que tinha êle requerente, 6 anos 3 meses e 25 dias de serviço público, reconhecidos por decreto datado de poucos dias anteriores ao do que o exonerou. Informado o pedido, declarou o Governador que a exoneração do requerente fundava-se em dispositivo do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, que faculta ao Poder Executivo exonerar, a seu critério os funcionários interinos ou ocupantes de cargos em comissão; o requerente exercia o cargo interinamente (para cujo provimento efetivo era necessário o concurso), e nessa interinidade não contava cinco anos de exercício por ocasião do advento da Constituição Federal, nem à data da sua exoneração, nos têrmos da Constituição Estadual; o tempo de serviço por êle prestado em cargos municipais sòmente poderia ser, como aconteceu, computado para o efeito de aposentadoria ou disponibilidade, de acôrdo com o art. 192 da Constituição Federal.

O Tribunal de Justiça, pelo voto de desempate do seu Presidente, negou o mandado requerido. Assim decidiu o Tribunal considerando que, posto contasse o requerente 6 anos, 3 meses e 25 dias de serviço, fácil era verificar-se pela simples leitura da inicial, que nas funções de que fôra exonerado estivera apenas 8 meses em *contínuo* exercício "donde se infere, segundo a jurisprudência mansa e pacífica dêste egrégio Tribunal de Justiça, orientada nesse sentido, pelos mais recentes julgados do Colendo Supremo Tribunal, não tem êle impetrante, direito líquido e certo a defender por via de mandado de

* NOTA DA RED.: Sôbre a aplicação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ver *Revista de Direito Administrativo*, vol. 21, pág. 109 e as decisões alí indicadas; vol. 22, págs. 288, 318, 320 e 334, as decisões do D.A.S.P. e do Ministério da Agricultura; vol. 23, pág. 109 e as decisões ali indicadas, especialmente sôbre os efeitos da Lei n.º 525-A; vol. 24, pág. 182, acórdão do Tribunal Federal de Recursos, e pág. 284 decisão do D.A.S.P., idem Lei n.º 525-A

segurança, pois não preenche o lapso exigido pelo menos, de 5 anos de contínuo exercício no cargo de que fôra exonerado por ato do Executivo", (ac. às fls. 28v). Embargado êsse acórdão, foi êle mantido pelo de fls. 50v. face do empate verificado na votação. Daí, o presente recurso fundado no art. 101, n.º II da Constituição, com as razões de fls. 53, em que o recorrente reitera a argumentação desenvolvida no pedido e no sentido de que satisfazia a exigência constitucional para a estabilidade no cargo, por isso que contava mais de 5 anos de serviço ininterrupto, não distinguindo o dispositivo constitucional entre serviços prestados aos Estados e aos Municípios, antes, com o uso da copulativa *e* em vez da disjuntiva *ou*, revelando a intenção de agregar para o benefício instituído o tempo de serviço prestado a ambas as administrações.

O Dr. Procurador Geral da República opina pelo não provimento do recurso no seguinte parecer emitido às fls. 64:

"Pelo não provimento do recurso pois o caso é diferente do apreciado no recurso de mandado de segurança n.º 930, decidido na sessão de 12 do corrente.

O recorrente sustenta que tinha na data de promulgação da atual Constituição 5 anos, 8 meses e 22 dias de serviço público (fls. 54).

Mas quase todo êsse tempo de serviço é municipal (v. fls. 7) e, assim, segundo o entendimento do egrégio Tribunal, não se soma ao tempo estadual, *para efeito de estabilidade*.

No próprio ato em que se fêz a contagem de tempo do recorrente, foi expressamente declarado que dita contagem era *"para efeito de aposentadoria ou disponibilidade*, nos têrmos do art. 192 da Constituição Federal" (v. fls. 7).

O recurso, pois não merece provimento.

E' o relatório.

VOTO

O presente recurso traz mais uma vez à baila a interpretação do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que conferiu estabilidade aos funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios que, à data da promulgação do mesmo Ato, contassem pelo menos, 5 anos de exercício — dispositivo que a Constituição do Pará incorporou, em caráter definitivo, ao seu texto.

Para o Tribunal recorrido aquêle "serviço interino, computável para a estabilidade funcional assegurada pelos referidos dispositivos, "deve ser entendido como continuado e sucessivo *num mesmo cargo* estadual, não havendo cogitar, para o efeito dêsse direito excepcionalíssimo, o exercício anterior em cargos da União de outro Estado ou dos Municípios, com ou sem solução de continuidade. Não há confundir entre o disposto no art. 23 das Disposições Transitórias e no art. 192 da mesma Constituição Federal de 1946, no que concerne ao tempo de serviço público do funcionário. Naquele, o lapso de 5 anos de *exercício interino* há de ser preenchido na mesma entidade de direito público — a União, os Estados e os Municípios, um com exclusão do outro, na ordem sucessiva — para o efeito da efetivação, ao passo que neste último dispositivo — art. 192, prevalece o critério cumulativo, da soma aritmética das parcelas de serviço público federal, estadual ou municipal, computada *integralmente* para efeitos de disponibilidade e aposentadoria do beneficiário. Do confronto dêsses dois dispositivos legais, resulta perfeita distinção entre *exercício* de cargo público *e tempo de serviço público*, com efeitos também distintos".

Reiterando voto meu proferido no mandado de segurança n.º 816 (*Arquivo Judiciário*, 846), em sessão recente dêste Tribunal votei no sentido de que o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias abrange apenas aquêles funcionários que contassem 5 ou mais anos de exercício *no mesmo cargo*, de que se achassem investidos à data de sua promulgação, e, consequentemente, em serviço prestado à entidade pública, não podendo ser somado para o cômputo daquele quinquênio o tempo de

serviço à uma com o prestado à outra.

O pensamento do legislador constituinte ficou explícito no emprêgo da palavra — *exercício* — "5 anos de exercício" que se pressupõe sejam no mesmo cargo cuja estabilidade confere, e não 5 anos de *serviço público*, expressão que empregou no art. 192, abrangendo o serviço federal, estadual ou municipal, quer dizer — em cargos diversos, mas fazendo-o apenas para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria. Se, como neste último dispositivo quisesse naquele abranger o tempo integral de serviço, teria, como usou nêle empregado igualmente outras expressões — como *v. g.*, — "os funcionários interinos que contem 5 anos de serviço público", com o que abrangeria todo o tempo de serviço prestado sem atenção à pessoa pública — União, Estados e Municípios — a que tivessem sido prestados.

A Lei n.º 525 A, de 1948, posterior ao acórdão recorrido criou um dispositivo novo; o pedido foi formulado com assento nos arts. 23 da Constituição Federal e 120 da Constituição Estadual; não tem, assim, aquela Lei aplicação à espécie.

O acórdão recorrido, a meu ver deu portanto, ao art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a sua verdadeira inteligência e de acôrdo com ela decidiu com acêrto denegando o mandado impetrado pelo recorrente. Nego, pois, provimento ao recurso.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente peço vista dos autos.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — O impetrante, ora recorrente, estava ocupando cargo estadual, interinamente quando se deu a promulgação da atual Constituição Federal. Por essa ocasião, já êle contava, segundo se tornou incontestável, com mais de cinco anos ininterruptos de exercício em função pública, entre cargos municipais e o de "Contabilista" lotado na Contadoria do Estado, do qual veio a ser exonerado por decreto governamental, aliás despido de qualquer fundamentação justificativa de sua expedição. Contra êsse decreto é que se impetra a segurança, sob invocação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias art. 23 e da Constituição do Estado do Pará, art. 120.

Como é notório, a Assembléia Nacional Constituinte pelo art. 23, realmente assegurou em relação a todos os funcionários da União, Estados e Municípios que, embora interinos contassem à época, pelo menos cinco anos de exercício — que os mesmos seriam automàticamente efetivados, isto é, a partir de 18 de setembro de 1946, quando passou a ter vida no país a vigente Magna Carta.

A princípio, houve séria divergência quanto à aplicação dêsse preceito, acentuando-se porém, a tendência de que o tempo de serviço fixado pelo legislador haveria de ser sòmente computado num mesmo cargo, ou seja, federal estadual ou municipal. A propósito de tal entendimento mencionou até o recorrido uma respeitável decisão dêste egrégio Tribunal, de que foi relator o eminente Ministro Ribeiro da Costa.

No entanto, é bem de ponderar, como justamente salientou da tribuna o ilustre patrono do recorrente — acêrca do advento superveniente da lei n.º 525 A, de 7 de dezembro de 1948.

Como sabemos, dito diploma teve por escôpo regulamentar o dispositivo constitucional em tela para o efeito de execução das normas alí estabelecidas. Quando o legislador está regulamentando um preceito legal, está procurando dar-lhe a interpretação consentânea com o assunto de seu objeto; e assim, ao que me parece, ocorreu na hipótese pois os direitos defluentes do cit. art. 23 ficaram perfeitamente respeitados, dentro da conceituação que se procurou extrair do texto, isto é, a plena garantia de estabilidade dos funcionários interinos desde que satisfeito o requisito de cinco anos de exercício, no mínimo.

Estou em que houve mesmo ampliação daqueles direitos, cuja possibilidade por parte do legislativo ordinário, ninguém pode negar, cabendo ressaltar que a cogitada lei 525 A, por sua natureza com efeito retroativo à data em que se promulgou o nosso Estatuto Básico aplicando-se aos casos pendentes.

Ora, estatui a referida lei, em seu art. 2.º que para os efeitos dela constantes, considera-se exercício.

"o tempo de serviço, contínuo ou não, prestado em um ou mais cargos ou funções públicas, federais estaduais ou municipais..."

O legislador entendeu, pois, que a função pública, pelo espaço de cinco anos, deve ser admitida com a soma de períodos entrecortados, compreendidos nisso, os serviços prestados em quaisquer cargos federais, estaduais ou municipais.

Na última função em que se encontrasse o funcionário a 18 de setembro de 1946, dar-se-ia portanto, a sua efetividade automática.

Foi exatamente, o que aconteceu com o recorrente eis que, como se viu, naquela data possuia êle mais de cinco anos de exercício e estava desempenhando interinamente, o cargo estadual de que foi depois demitido, sem motivação.

A decisão recorrida denegatória do pedido, prevaleceu, aliás pelo voto de desempate porque empatada ficou a votação nos embargos infringentes opostos.

Por aí se vê o díssidio formado em tôrno da matéria focalizada, notando-se que a corrente vencida, ao arrimar-se nos argumentos brilhantemente expendidos pelo ilustre desembargador Augusto Barborema, mais não fêz, antecipadamente senão emprestar à disposição transitória, art. 23, o sentido que por fôrça de lei, fêz vitorioso, ou melhor, que apenas na expressão *exercício* contida em tal artigo, não se pode vislumbrar a restrição que se vinha preconizando, no referente ao serviço ininterrupto do funcionário, por cinco anos no mesmo cargo em que se achava ao tempo da reimplantação do nosso regime constitucional.

Por consequência, a pretensão do recorrente se apresenta, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, com perfeito cunho de legitimidade, até porque tem a ampará-la a própria Constituição do Estado, art. 120, concebido em idênticos têrmos insertos na nossa lei suprema e até com o caráter de permanência.

Deve ser feita a reintegração pleiteada, a cujo fim dou provimento ao recurso, excluído os honorários de advogado por não serem devidos.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Edgar Costa (Relator) — Sr. Presidente na qualidade de Relator, neguei provimento ao recurso, sob os seguintes fundamentos:

O mandado foi requerido com fundamento no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 120 da Constituição Estadual, que reproduziu êsse dispositivo da Constituição Federal. O mandado foi denegado por considerar o Tribunal que, nos têrmos do art. 23 das Disposições Constitucionais Transitórias — que fala em *exercício* — os cinco anos da estabilidade deviam ser tidos como na mesma função, aliás, de acôrdo com a interpretação que êste Supremo Tribunal tem dado ao citado art. 23.

Posteriormente, surgiu a Lei n.º 525 A, de dezembro de 1948. Essa lei, porém, não é nem interpretativa, nem complementar daquele dispositivo constitucional. Ela criou direito novo, que o recorrente poderá invocar, pela via ordinária, para fazer valer a sua pretensão pleiteada através o presente mandado de segurança.

No caso, porém, a lei não se aplica por que não foi, fundada nela, que impetrou o mandado de segurança, denegado e ora em grau de recurso.

Em resumo e conclusão: o ato impugnado, quando praticado, não era ilegal de modo a autorizar a concessão do mandado. Reiterando o pedido, já agora com base na referida lei n.º 525 A, se por ventura indeferido, ao recorren-

te estará assegurado pleitear o seu direito através novo mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, peço permissão ao eminente Sr. Ministro Relator para coerente com meu voto anterior, dar provimento ao recurso, acompanhando o voto do eminente Sr. Ministro Macedo Ludolf. Entendo que, pela disposição do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tempo exercido pelo funcionário público na ocupação de qualquer cargo. O tempo de exercício é o que haja o funcionário ocupado qualquer cargo público federal, estadual ou municipal. Não há como distinguir. Na espécie, o decreto estadual nº 193 de 10 de dezembro de 1947, contou ao recorrente o tempo de seis anos, três meses e vinte e cinco dias até 19 de abril de 1947. Por conseguinte, êle tinha no serviço público tempo superior a cinco anos. Ora, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo seu art. 23 estabelece:

"Os atuais funcionários públicos interinos da União dos Estados e dos Municípios que contem, pelo menos cinco anos de exercício..."

"Não se distingue o cargo público em que haja o funcionário, qualquer que tenha sido o cargo, federal estadual ou municipal: soma-se todo o tempo de serviço público".

"... serão automàticamente, efetivados na data da promulgação dêste Ato".

Assim, não é para mim necessário argumentar com o preceito da lei número 525-A, de 7 de dezembro de 1948. Independentemente dela, o funcionário público interino tinha assegurado o direito ao provimento efetivo no cargo, desde que contasse, na interinidade mais de cinco anos ou pelo menos, cinco anos. Desde que tivesse exercido o serviço público, pelo menos cinco anos, onde quer que fôsse êsse serviço prestado, na órbita federal, estadual ou municipal, tinha êle direito à efetivação. Coerente, pois, com o meu anterior pronunciamento, dou provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Sr. Presidente é certo que, nesta superior instância tive de apreciar hipótese análoga. Procurei demonstrar que o dispositivo do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando se referiu a exercício de cinco anos, pelo menos queria aludir, forçosamente ao exercício do próprio cargo que o funcionário viesse ocupando. Assim, entendendo, pareceu-me que o funcionário interino não tinha direito a ser considerado efetivo ou efetivado, automàticamente, nos têrmos do artigo 23, senão quando contasse cinco anos de exercício no cargo que ocupasse. Não podia, portanto ser computado o tempo de serviço prestado em outra função. A situação é esta. O Tribunal local a meu ver, aplicou o dispositivo invocado de acôrdo com a sua própria letra, deu ao dispositivo a inteligência que êle comporta, mas recorrendo para esta superior instância, a parte invoca já agora lei que veio estender a todos os funcionários naquelas condições o direito de contarem tempo de serviço prestado em qualquer outro cargo, federal, estadual ou municipal. Ora, por um princípio de economia do processo, parece-me que seria justo que se desse provimento ao recurso para, fazendo aplicação da preceituação da lei ora em vigor, estender ao recorrente o direito que êle pleiteia, uma vez que terá de propor ação ordinária, a qual, fatalmente, ganhará. Não é possível que a justiça deixe de reconhecer o direito que, já agora lei expressamente promulgada lhe confere. Assim, não insisto no meu ponto de vista; abro mão dêle e, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, sob estas considerações, conheço do recurso e lhe dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, convenço-me também da

certeza e liquidez do direito do recorrente, já agora iniludìvelmente proclamado pelo próprio legislador. Além da argumentação expendida pelo eminente Sr. Ministro Ribeiro da Costa, assim como da invocação do direito processual, há outro fundamento, *data venia*: o da aplicação intensa e imediata da lei de ordem administrativa, como esta. O caso está *sub iudice*, não está julgado definitivamente. Há uma lei de ordem administrativa, dando ao direito do recorrente, que se anteriormente, não o tinha certeza e liquidez. Já em face da Constituição, do próprio texto constitucional, era duvidoso se se devia estabelecer a distinção, que, no entanto, fôra estabelecida pela jurisprudência; já agora, em face da lei posterior o direito do recorrente se torna inteiramente líquido, pelo que dou provimento ao recurso

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, diante dos têrmos da lei nova, dou provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, inteiramente de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator, nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso, contra os votos dos Srs. Ministros Relator e Barros Barreto.

Deixaram de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro José Linhares, e por se achar em gôzo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira, substituído pelo Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf.