APOSENTADORIA — REDUÇÃO DE PRAZO — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

— Interpretação dos arts. 191, § 4.º e 192 da Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUANABARA

PROCESSO NS. 140.099-60 E 104.787-60

DECISÃO

Nº 1.400.099-60 — 104.787-60 — Aposentadoria de Péricles Gomes Barbosa.

O Tribunal resolveu julgar legal a concessão da aposentadoria com os proventos anuais de Cr$ 954.720,00, nos têrmos do voto do Sr. Ministro Relator.

Voto do Sr. Ministro João Lyra Filho no Proc. nº 140.099-60:

A Lei nº 900, de 4 de dezembro de 1957, que regula o tempo de serviço para aposentadoria dos servidores da Polícia de Vigilância, dispõe logo no art. 1º:

"Os servidores da Polícia de Vigilância terão direito à aposentadoria aos vinte e cinco anos de serviços exercidos estritamente no policiamento do Distrito Federal, com vencimentos integrais, independentemente de outras formalidades".

A norma transcrita arrima-se no princípio que emana da Constituição federal (art. 191, §§ 2º e 4º) e do Estatuto dos Funcionários em vigor no Estado (art. 173, item I, *in fine*). O limite de trinta anos para a aposentadoria com vencimentos integrais, segundo o princípio referido, poderá ser *reduzido* pelo legislador, "atendendo à natureza especial do serviço". O princípio não abre variante a uma *nova* forma de aposentadoria; o princípio define-se no sentido de permitir que o decurso do tempo necessário ao gôzo do direito constitucional inerente ao instituto seja reduzido.

Não se trata de uma forma *nova* de aposentadoria, nem esta teria cabimento, porque, como aclara Pontes de Miranda, "não há outros casos de aposentadoria", além dos previstos na Constituição (*Comentários à Constituição de* 1946, 2ª edição, vol. V, pág. 255). O legislador local teve por escopo, no favorecimento àquela classe de servidores, o risco específico da atividade policial e adotou critério análogo ao que vigora no regime federal (Lei nº 3.313, de 14 de novembro de 1957). A função de policiamento, conforme Caio Tácito, instr. "não somente gera maior desgaste físico, ou emotivo, como ainda expõe o titular a perspectivas de periclitação da vida e da saúde, que, por sua natureza, justificam o privilégio que a lei especial confere aos que exercitam êsse mister".

A lei local, referindo-se a *serviços exercidos estritamente no policiamento do antigo Distrito Federal,* repete norma em vigor na União. O exame epidérmico do texto aplicado faria a razão do hermeneuta tender ao pressuposto de que constitui requisito essencial à aposentadoria considerar-se o tempo de serviço percorrido pelo servidor no efetivo exercício do cargo policial, abstraído outro qualquer. A aquisição do direito à aposentadoria, então, estaria condicionada à prestação de vinte e cinco anos de serviço policial exclusivos. O tempo de serviço como policial seria hermético, para efeito de aposentadoria, não se comunicando a outra qualquer forma de serviço público. O direito, que se pretendeu fortalecer, seria então condicionado a uma ressalva de que todos os demais servidores se livram.

Em vez da benignidade desejada pelo legislador, haveria severidade no trata-

mento do direito reconhecido aos servidores de polícia. O ingresso nas funções em causa criaria um hiato ou solução de continuidade, quanto à contagem do tempo de serviço, que deveria correr *ex novo,* com desprêzo da antigüidade já adquirida. Julgo que tal entendimento, aparentemente criterioso, é superado à luz do processo de interpretação sistemática, ou em face do confronto entre a norma jurídica e o mandamento constitucional. O regime jurídico da função pública não se enquadra no plano de relações do direito comum, visto que os princípios básicos relativos aos direitos e garantias dos funcionários emanam da própria Constituição federal e instituem regras a serem seguidas pela legislação ordinária da União, dos Estados e dos Municípios.

Francisco Campos adverte que a Constituição federal não se refere só aos funcionários públicos da União, mas aos funcionários distribuídos nos três níveis de govêrno e demais instituições de direito público interno; o caráter das garantias é de ordem constitucional. O invocado mestre ensina:

"Uma lei estadual ou municipal não pode desconhecê-las, ou conter preceitos que lhes sejam contrários. O Título VIII, da Constituição federal, é *paramount* não sòmente em relação à legislação federal, como à legislação local, estadual e municipal. Ambas as legislações — federal e local — ao regularem o estatuto dos funcionários hão de ter um conteúdo obrigatório, que é, precisamente, o constante do Título VIII da Constituição. É claro, porém, que os Estados, assim como a União e os Municípios, ao legislarem sôbre os seus respectivos funcionários, podem criar-lhes regalias e deveres especiais, de acôrdo com a categoria, a natureza e os interêsses do serviço. O que não podem fazer, porém, é diminuir ou anular os preceitos constantes do Título VIII da Constituição, o qual, como já disse, constitui conteúdo obrigatório de tôda legislação sôbre funcionários públicos, seja federal ou local, da União, dos Estados e dos Municípios" (*Direito Constitucional*, vol. 1956, págs. 207 e 208).

O mesmo pensamento veio a ser editado por outros vários intérpretes, inclusive Vicente Ráo (*in Revista dos Tribunais,* vol. 217, pág. 3), Temístocles Cavalcânti (*in Revista Forense,* vol. 125, pág. 121) e o já citado Pontes de Miranda (pág. 260, do livro indicado). A própria jurisprudência o consagra, consoante acórdãos do maximário excelso. As disposições constitucionais sôbre a função pública compõem uma soma coordenada de princípios que se entrelaçam e completam; o sentido de cada preceito deve ser compreendido em conexão com os demais que esclarecem e definem seu alcance e seu conteúdo. A Constituição federal indica os casos de aposentadoria e em seguida prescreve tolerâncias; mas, quando admite a redução dos limites de tempo, que antes estabelecera, não revela alteração no sentido do instituto. A variação de um requisito relativo à prática do direito a uma outra espécie de aposentadoria não envolve a possibilidade da criação de uma espécie nova. A Constituição, mesmo, fixa uma regra de unificação absoluta, para efeito de aposentadoria, ao mandar incluir o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, mediante cômputo integral.

A continuidade do tempo de serviço público federal, regional ou local, conforme Temístocles Cavalcânti acentuou, constitui uma das garantias ou direitos constitucionais que a lei ordinária não pode vulnerar (*A Constituição Federal Comentada,* Segunda Edição, vol. IV, pág. 202). O princípio constante do art. 192 da Constituição federal é de ser aplicado em tôda e qualquer aposentadoria, compulsória, por invalidez ou voluntária. O ditame constitucional não abriga exceções ou temperamentos, muito menos provocados por criação legislativa comum. A lei ordinária que pretenda elidir a generalidade do articulado na Carta Máxima não pode prospe-

rar, viciando-se de irremediável inconstitucionalidade. A convicção que agora ilustro com tantas opiniões abalizadas constitui premissa neste meu voto e leva-me a considerar ilícito atribuir-se à Lei nº 900 um sentido isolacionista, que importaria em diagnóstico de sua inconstitucionalidade.

A aposentadoria em cargo ou função policial não é diversa de qualquer outra, salvo quanto ao decurso mínimo de tempo. O art. 192 da Constituição, que é norma cogente no sentido do cômputo contínuo e obrigatório do tempo de serviço *in genere,* ainda que prestado em cargos diversos ou a mais de uma pessoa de direito público interna, rege tal aposentadoria, porque a tôdas, indistintamente, se estende. Mas como conciliar-se essa regra constitucional da *unidade* do tempo de serviço público com o propósito específico da lei, que visa a distinguir, privilegiadamente, o tempo de efetivo e estrito exercício da atividade policial, em atenção ao risco de vida e saúde a esta inerente? Eis o embaraço a ser deslindado.

A redação do prazo para aposentadoria, mercê da "natureza especial do serviço perderá a significação valorativa desde que se adicionem, em igualdade de condições, outros períodos de trabalho em cargos nos quais não ocorra aquêle risco. A aplicação das leis impõe-se conciliar os textos aparentemente contraditórios, relativos a normas distintas mas igualmente obrigatórias, mediante o encontro do têrmo médio indispensável ao convívio comum. A garantia constitucional da continuidade do tempo de serviço deve ser respeitada, sem que se menospreze a finalidade da lei própria, destinada ao exercício da carreira policial. A solução não pode ser outra, conforme Caio Tácito sustenta senão a de "entender-se que a lei especial tem, como objetivo, conferir ao tempo de serviço policial, para fins de aposentadoria um pêso ou valor específico proporcionalmente maior do que aquêle imputado ao tempo de serviço em geral.

Quando a norma geral estabelece o requisito de trinta e cinco anos de serviços para a aposentadoria voluntária, ou de trinta anos, para a percepção de proventos integrais — é o mesmo administrativista quem ensina, "tal estipulação representa, para cada ano de serviço, um certo valor unitário na proporção do tal exigido". Tal entendimento jurídico arma como corolário a convicção de que o legislador na hipótese em causa, desejou elevar aquêle valor unitário por ano de serviço, que passa a exprimir, no todo, uma parcela menor. Em suma: a lei especial conferiu ao *serviço policial,* para fins de aposentadoria, um pêso aritmèticamente maior do que ao servidor público ordinário. Não podendo furtar-se à soma dos tempos de serviço sucessórios, por imposição constitucional, à autoridade cumpre ponderar os valores relativos de cada um. A harmonização de textos formalmente antagônicos lhe impõe considerar os valores relativos de cada fração distinta de tempo de serviço, para reduzi-los a um denominador comum que possibilite a soma de grandezas iguais.

O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal anterior não pode deixar de ser computado, sem violação à regra imperativa do art. 192 da Constituição federal, mas sua adição deve ser precedida do ajustamento necessário à diversidade de pêso que a lei especial fixou para os têrmos da operação. O saneamento da distorção decorrente do valor relativo de cada forma de prestação de serviço possibilita à autoridade obedecer, legìtimamente, ao princípio da *acceptio temporis,* mantida para cada fração de tempo de serviço a proporção adequada. Êste procedimento não influencia o funcionário que se aposenta após o decurso de vinte e cinco anos de serviço estritamente policial, mas constrói o direito reconhecido aos servidores que não chegaram a atingir na atividade policial o tempo mínimo previsto, tendo-se de computar para efeito de aposentadoria, por isso, outras parcelas de efetivo serviço público. Elas terão

que ser prèviamente reduzidas na proporção do respectivo valor ponderado.

Não me cumpre apreciar a *conveniência* da Lei nº 900, mas entender que, em suma, por um processo indireto, ela reconheceu a valorização do tempo de serviço policial com uma estima que não concedeu aos servidores em geral. A valorização que a lei reconheceu não se refere apenas aos servidores de polícia, visto haver sido estendida pela legislação a outras classes. A legislação federal também aplica processo análogo para contagem do tempo de serviço, ao prescrever que seja majorada *ao dôbro*, na hipótese, por exemplo, de ser prestado à profilaxia rural ou de haver decorrido em operações de guerra (Decreto nº 13.538, de 9 de abril de 1919; Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, art. 79, nº 11). Veja-se aí que o processo dessa contagem do tempo de serviço em dôbro afina com êste que suponho legítimo. A norma administrativa pautada estabelece critério formalizado em atenção ao disposto no art. 192 da Constituição federal, conforme suponho demonstrado na premissa dêste voto.

Não há dúvida que a aposentadoria é regulada pela lei aplicável à data de sua concessão; tendo abandonado a carreira policial, para ingressar em outra, o funcionário não possuirá mais direito ao limite de vinte e cinco anos de serviço, para o acesso à inatividade. Êste princípio, que já constitui truísmo no direito administrativo, torna claro que o limite do tempo para aposentadoria será o comum, o da lei geral, o estatutário. Mas, assim como na aposentadoria privilegiada, os tempos de serviço díspares devem ser reduzidos a uma grandeza comum para que possam ser somados, julgo que, na aposentadoria ordinária, é aplicável, *a contrario sensu*, a regra equivalente. Se o legislador quis dar ao tempo de serviço policial efetivamente desempenhado, àquele em que o funcionário permaneceu diretamente exposto ao risco agravado da função um *valor maior* do que ao tempo de serviço ordinário, a contagem deverá levar em conta essa circunstância antes do cômputo, para aposentadoria de uma outra modalidade de serviço prestado. Não é a aposentadoria que está em causa, mas a contagem do tempo de serviço: a contagem é regida pela lei correspondente à época e à forma da atividade exercida.

O nobre Procurador apreciou também outro aspecto: se a lei em causa considera, no benefício aos servidores policiais, o princípio do *risco continuado*, ou do *risco em si mesmo*. A distinção tem o mérito de aclarar se o risco a que implìcitamente alude a lei, sòmente se verifica quando completos vinte e cinco anos de função policial, ou se deve ser considerado, objetivamente, desde o início da carreira. Em suma: o risco previsto pelo legislador é de caráter *cumulativo*, a constituir-se pela adição progressiva no tempo, de modo a manifestar-se apenas no limiar do quartel do século? A lei teria estimado em vinte e cinco anos de contínuo e restrito serviço o risco de vida a que se expõe o policial, negligenciável ou irrelevante enquanto não atingido certo grau de saturação ou intolerância? Não creio; não é admissível que uma lei destinada a beneficiar tenha pretendido arbitrar em caráter subjetivo, numa certa medida abstrata de tempo, a importância de um efeito em regime contínuo de *iminência*.

A resposta afirmativa que desse à indagação seria uma recusa à evidência dos serviços de policiamento. A periculosidade da função, que a lei procurou estimar, como acentuou o douto Procurador José Emílio, "está presente em todos os momentos em que ela é exercida". A todo instante o *risco* pode converter-se em *dano*. Tal exposição constante ao perigo não é menor, senão quantitativa ou cronològicamente, quando o lapso de tempo de serviço não alcançou vinte e cinco anos de função policial. Se, por fôrça da Lei nº 900, o funcionário de polícia tem direito de dar a vinte e cinco anos de serviço o valor dos trinta anos previstos no art. 191,

§ 2º da Constituição federal, é evidente que êsse cômputo não lhe poderá ser subtraído sem existência de ressalva legal que autorize o desfalque, inclusive na hipótese de deixar de ser servidor policial, embora mantendo-se no serviço público. Óbvio é, decorrentemente, que, nessa referida hipótese, a mesma equivalência ocorrerá no cômputo de qualquer fração do tempo em que tenha permanecido como funcionário de polícia.

Um outro aspecto do processo não deve ser omitido: a decisão administrativa cuja legalidade estou julgando não diz respeito apenas à aposentadoria de que trata o processo; não envolve a solução de um caso individual, mas a garantia que o direito concedeu a uma classe de servidores. O próprio Senhor Secretário Geral de Administração estêve atento a isto, ao desejar o pronunciamento da Procuradoria-Geral sob todos os prismas do problema, de forma que a prática da norma não se isolasse em benefício esporádico de um só servidor. O pronunciamento da Procuradoria fixou um *critério* que se tornou obrigatório e eficaz na esfera administrativa após sua aprovação pelo então Prefeito. A decisão adquiriu feição normativa: é um ato de administração geral e não apenas um ato administrativo especial. Seabra Fagundes caracteriza como de administração geral o ato que dispõe de um modo geral sôbre situações abstratas (*O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3ª edição, 1957, pág. 51 e 52).

A Administração não quis limitar-se, deliberadamente, a uma decisão individual, ou seja, à prática de um ato administrativo especial. A Administração estabeleceu um critério permanente de interpretação da Lei nº 900, em que a situação individual do servidor em causa apenas surge a título ilustrativo. Não me cumpre neutralizar a eficácia da norma jurídica resultante dêsse ato de administração geral, por desamor a sua conveniência; dá-la-ia por ilegal, para deixar de reconhecê-la, se tivesse consciência de haver violado a lei. Mas, ao contrário, concluo destinar-se ela, exatamente, a instituir uma conciliação permanente entre mandamentos constitucionais e disposições de lei.

Face ao exposto, concluo: 1º, o tempo de serviço prestado em cargo policial deve ser contado para aposentadoria em qualquer outro cargo, mediante conversão a ser feita tendo-se em vista o valor ponderado decorrente do pêso especial atribuído ao tempo de serviço no policiamento efetivo, por fôrça da Lei nº 900, de 4 de dezembro de 1957; 2º, o tempo de serviço prestado em função policial deve ser contado para aposentadoria, em qualquer outro cargo, pelo mesmo processo de redução à mesma grandeza dos tempos de serviço com valor ponderado diverso; 3º, a conversão cabível, tendo-se em vista o valor ponderado decorrente do pêso especial, é tanto mais lógica quanto certo que o denominador comum exigível será por outra forma tanto mais intangível quanto mais variar, em relação a um mesmo servidor, a contagem do seu tempo de serviço porventura distribuída em múltiplas frações sujeitas a leis especiais diferentes, cada qual com tempo distinto para aposentadoria.

Atento a que a contagem do tempo de que resultou a aposentaria agora sujeita a julgamento harmoniza-se com razões expostas e a que a referida aposentadoria foi processada em obediência aos preceitos legais, conforme os mandamentos em vigor na época em que ocorreu, nada me resta senão votar favoràvelmente ao seu registro.

Sala das Sessões, 6 de junho de 1961.

— *João Lyra Filho*, Relator.