## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO — SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA*

*— A lei não autoriza computar o tempo de serviço prestado em sociedade de economia mista para outros efeitos diversos da aposentadoria ou disponibilidade.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO À ATA N.º 78, DE 1971

Parecer emitido pela 5.ª Diretoria, cujas conclusões foram acolhidas por unanimidade em Plenário, na Sessão Extraordinária realizada em 27 de outubro de 1971, ao determinar o Tribunal que se respondesse negativamente à consulta formulada pela Insigne Presidência do Egrégio Superior Tribunal Militar (Processo n.º 27.892, de 1971, relatado pelo Sr. Ministro Freitas Cavalcanti).

CONSULTA (S.T.M.)

— Tempo de serviço prestado em sociedade de economia mista, sua contagem para os adicionais.

A Egrégia Presidência do colendo Superior Tribunal Militar, em circunstanciado expediente (fls. 182), que se faz acompanhar de pronunciamento do digno Diretor-Geral da Secretaria daquela Corte (fls. 3-4), formula consulta, com invocação do art. 69 da Resolução TCU n.º 55/68, sobre sre computável o tempo de serviço, não cumulativo, prestado em sociedade de economia mista, para efeito de gratificação adicional.

2. Versa a consulta, sem dúvida, matéria compreendida na competência constitucional deste Tribunal, tendo em vista que o reexame e julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias consiste, inclusive, em verificar se os valores dos proventos estão devidamente fixados e especificados, bem assim, se o tempo de serviço está comprovado e computado com exatidão.

I

3. O princípio fundamental de que *tempus regit actum*, como regra geral, preside a solução dos problemas em tema de inatividade (aposentadorias e reformas), como aliás proclamado na *Súmula* n.º 359 do Egrégio Supremo

Tribunal Federal, e também no concernente à concessão dos adicionais.

4. Assim, com relação à contagem do tempod e serviço para aquele efeito, prevalece também o critério estabelecido na legislação vigente à época em que ele deva produzir seus efeitos e não a de quando o serviço foi prestado (acórdão do STF no RME número 10.077, *in D.J.* de 6/9/62, página n.º 2.483).

5. Desta forma, ainda que outro fosse o direito então dominante, há de ser considerada a solução da consulta em face da norma legal atualmente vigente, a qual poderá não ser a vigorante na oportunidade da aposentadoria daquele a quem ela possa pretender aplicar-se.

III

6. O *tempo de serviço* é ficção legal: conta-se na forma estabelecida em lei e para os efeitos nela previstos, variando os critérios e seus efeitos, no tempo e no espaço.

7. Isto, pois, acarreta resultados diferentes na contagem de tempos aparentemente idênticos, com relação a situações diversas:

*a*) quando dois servidores trabalham, com freqüência integral, durante um mesmo período, o que for "mensalista" conta 356 dias por ano, ao passo que o "diarista" conta, apenas 300 dias (Decreto n.º 34.395/52, artigo 7.º, parágrafo único e Lei número 1.711/52, art. 78, § 1.º);

*b*) quando dois servidores, de igual categoria funcional, serviram em circunstâncias diversas, uma especial e outra não, um deles conta tempo singelo ao passo que o outro pode contá-lo em dobro, se prestou serviço em "operações de guerra" (Lei número 1.711/52, art. 80-II), na "Expedição Roncador-Xingu" (Lei n.º 401/48), em viagens com "risco agravado" (Decretos-leis n.os 3.677/41, art. 7.º, e 4.350/42), na "Profilaxia Rural" (Decreto n.º 13.538/19, art. 13, § 2.º) ou outros casos previstos em lei.

8. Ocorre, não raro, que o tempo de um só serviço, da mesma época e de igual natureza, pode merecer tratamento diverso, em seus efeitos:

*a*) o tempo de serviço militar, prestado em "Tiro de Guerra" ou em outros órgãos de formação da reserva, conta-se para todos os efeitos em favor de quem anteriormente já era funcionário, mas somente para aposentadoria e disponibilidade se, anteriormente, o interessado não havia ingressado no setor público (Lei n.º 1.711/52, art. 79-I c/c as Leis n.os 3.615/59, art. 1.º, e 4.375/74, art. 63);

*b*) o tempo da prestação de trabalho temporário, pago à conta de dotações globais, é computável para todos os efeitos em favor de quem era "servidor", mas só até a data do Estatuto, não mais e sendo após 1/11/52 (Lei n.º 1.711/52, art. 268; Parecer CGR n.º I-87, *Diário Oficial* de 17/12/70; e Decisões do TCU de 1/7/71, P. 40.782/70);

*c*) o tempo de empregado em empresa privada, que se transformou em órgão da administração, aproveita a quem se mantiver no serviço ativo sem servir, porém, àqueles que se aposentarem antes daquela publicação;

*d*) o tempo de serviço prestado em Brasília, nos seus dois primeiros anos, foi contado em dobro para o pessoal do Legislativo (Res. n.º 9/60 do Senado, art. 2.º) e singularmente para o do Executivo;

*e*) o tempo prestado, dentro de determinados limites, em serviços de natureza especial, pode justificar aposentadoria privilegiada, com redução no número de anos de trabalho (art. 108 da Constituição), como o caso dos funcionários do serviço postal, em contato com explosivos, de taquigrafia e o Policial Civil (Leis n.os 1.229/50, art. 28, 3.382/58, 3.313, de 1957, e 4.878/64; e Res. n.º 134, da Câmara dos Deputados).

IV

9. A Constituição Federal de 1946, em seus arts. 50, 182, § 4.º, e 192, tratou da contagem do tempo de serviço mandando contar integralmente, para aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço público federal, estadual e municipal, mas somente para promoção, o de afastamento em razão de mandato eletivo.

10. Sendo silente a Lei Magna a respeito, ao legislador ordinário coube definir o sentido do "tempo de serviço", e o modo de sua apuração; isto era feito de modo diferente em cada Ministério, anteriormente à vigência da Lei n.º 1.713/39, embora a Circular n.º 6, de 28/1/1894, da DGFN, tentasse uma consolidação, com caráter normativo. Pela Circular DGFN n.º 5, de 17/8/48, foram estabelecidas normas a serem observadas na expedição das certidões relativas a tempo de serviço.

11. O vigente Estatuto (Lei número 1.711/52) votado sob a égide da Carta de 1946, dedicou todo o Capítulo I, do Título III, ao problema do "Tempo de serviço" (Arts. 78 a 81) ao que se referiram também os artigos 17 — 47 — 48 — 62-1.º — 66 — 116 — 117 — 176 — 178 — 179 a 184 — 216 — 260 e 268.

12. Para o caso em exame, interessam mais de perto os seguintes dispositivos estatutários:

*a*) Art. 80, itens I e IV — *Para efeito de aposentadoria* e disponibilidade computar-se-á integralmente o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal e o prestado em autarquia;

*b*) Art. 146 — Ao funcionário que completa 20 anos de serviço público *efetivo* será atribuída uma gratificação igual a 15% do respectivo vencimento, a qual será elevada para 25%, quando o tempo de serviço do funcionário for de 25 anos completos (modificado para "qüinqüênios", pelo artigo 10, da Lei n.º 4.345/64).

1. É bem verdade que os direitos e vantagens dos magistrados são regulados na Constituição ou em leis especiais; a não ser leis de caráter genérico, as demais, promulgadas com destinação certa, só têm logrado aplicação à Justiça por força de compreensão, para suprir lacuna legislativa, à falta de um Estatuto próprio (Direitos de Magistratura, do Eminente Ministro Rubem Rosa, *in Coletânea do TCU*, v. 2, fls. 315, itens VI e VII). Assim, as normas estatutárias, referentes à contagem do tempo de serviço são aplicáveis aos magistrados.

14. Adveio, porém, a Lei n.º 3.841, de 15/12/1960, dispondo que a União, as autarquias, as *sociedades de economia mista* e as fundações instituídas pelo Poder Público contarão reciprocamente *para efeitos de aposentadoria*, o tempo de serviço anterior prestado a qualquer dessas entidades pelos respectivos funcionários ou empregados, sendo também computado, para os mesmos efeitos o tempo de serviço prestado a qualquer das referidas entidades, anteriormente ao ato da admissão no cargo ou emprego por seus funcionários ou servidores, seja qual for a sua categoria profissional, a natureza do trabalho executado e a respectiva relação jurídica ou de dependência.

V

15. Neste Tribunal, em casos concretos objeto de exame e julgamento, envolvendo o problema de contagem de tempo de serviço prestado a entidades especiais, foi adotada a seguinte orientação:

*a*) conta-se o tempo de serviço prestado em sociedade de economia mista estadual, quando criado em lei (Decreto TCU de 9/12/69, Processo n.º 15.568/69);

*b*) conta-se, para efeito de aposen-

tadoria e adicionais, o tempo de empregado do Banco do Estado do RS, antes do ingresso no serviço público federal, estando o funcionário amparado pelo art. 1.º da Lei n.º 3.841/60 (Decreto TCU de 16/9/69, Processo n.º 29.793/68);

*c*) conta-se o tempo de serviço prestado à Fundação Brasil Central, para efeito de aposentadoria e adicional, com base nas Leis n.os 3.841/60, artigo 1.º, e 4.242/63, art. 42, neste caso somente a partir da vigência desta lei (Decreto do TCU de 18/11/69, P. 17.681/69, de 15/7/70, Processo número 26.634/69);

*d*) conta-se para todos os efeitos legais, o tempo de serviço prestado à Fundação Getúlio Vargas (Decisão do TCU de 6/3/69, P. 36.652/68);

*e*) conta-se o tempo de empregado da Fundação Abrigo Cristo Redentor, mas não para os adicionais (Decisão TCU de 12/2/71, P. 36.718/70);

*f*) não se conta, para efeito dos qüinqüênios, o tempo de serviço prestado à Cia. Mecânica e Importadora de São Paulo S.A., face à Lei n.º número 3.235/57, que autorizou tal cômputo só para aposentação (Decisões TCU de 2/2/71, Proc. 42.706/70, e de 23/3/71, P. 4.371/70);

*g*) não se conta para adicionais o tempo de serviço prestado à Cia. Riograndense de Telecomunicações (Decisão TCU de 23/10/68, P. 33.021/68);

*h*) conta-se para todos os efeitos, o tempo de serviço prestado ao I.A.A. com base na Lei n.º 3.841/60, art. 1.º (Decisão TCU de 2/7/70, Proc. 29.148, de 1969);

*i*) averba-se, para todos os efeitos legais, o tempo de serviço prestado à Universidade Federal e ao Departamento de Turismo da PDF, sob o regime da CLT (Decisão TCU de 20/5/69, Ps. 403 e 1.209/69);

*j*) conta-se, para todos os efeitos, o tempo de serviço prestado à Transportes Coletivos de Brasília, por ser empresa pública local (Decisão TCU, de 17/8/71, Proc. 877/71).

16. No Eg. Supremo Tribunal Federal, a questão tem merecido o seguinte tratamento:

*a*) Se nem a Constituição Federal nem as leis estaduais não autorizam a contagem do tempo de serviço público federal ou prestado em autarquias federais para os efeitos outros, que os de disponibilidade e aposentadoria, *não há como atribuir vantagens outras que não aquelas fixadas em lei* (Acórdão de 26/8/69 no RE 61.956-PR; *in Diário da Justiça* de 3/10/69, p. 4.559; *Boletim Inf. Senam*, v. 19, p. 29; e *Rev. Trim. Jur.*, v. 50, p. 641);

*b*) *Serviço público prestado em entidades públicas diversas só pode ser somado para efeitos de aposentadoria* e disponibilidade (Acórdão de 10/10/69 no RE n.º 49.312-PR; *in Diário da Justiça* de 3/11/69, *Bol. Inf. Senam*, v. 20, p. 37);

*c*) Tempo de serviço prestado a entidades públicas *só é possível contá-lo para efeitos de disponibilidade e aposentadoria*, de acordo com com o artigo 192 da Carta Federal de 1946 (Acórdão de 24/10/69 no RE número 42.568-PR; *in Diário da Justiça* de 21/11/69, p. 5.574).

17. O colendo Tribunal de Recursos já teve ensejo, em caso análogo, de decidir: "conta-se para efeito de aposentadoria e disponibilidade (art. 80-V do Estatuto) o período de trabalho prestado a instituição de caráter privado que tiver sido transformada em estabelecimento de serviço público, mas *não para efeito de gratificação adicional* por tempo de serviço" (Acórdão no AMS n.º 67.938, *in Diário da Justiça* de 9/8/71, p. 3.946).

18. A douta Consultoria-Geral da República, ao examinar aparente conflito entre disposições da Lei número 2.751/56 e da Lei n.º 3.841/60, supracitada, assim concluiu (Parecer n.º 1-85, *in Diário Oficial* de 20/11/70, p. 9.896): "Vê-se, pois, que as duas

leis regulam matérias diversas, incidem sobre hipóteses diferentes, cada uma com sua esfera de aplicação distinta, não devendo trazer, em conseqüência, qualquer dificuldade quanto à aplicação, *data venia*. Vale dizer, se se trata de *tempo de serviço público*, aplica-se a Lei n.º 2.751. Mas, se o tempo correspondente a serviços prestados como empregados das entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, referidas pela Lei número 3.841/60, é de aplicar-se essa última lei e somente para os efeitos nela declarados, isto é, para aposentadoria".

VI

19. Releva assinalar, ainda, que a Suprema Corte de Justiça, ao apreciar a representação n.º 756-CE, em v. acórdão de 22/4/70, houve por bem declarar inconstitucional a expressão "... e sociedade de economia mista", contida no art. 82, § 1.º, da Constituição de Sergipe, acolhendo então as razões aduzidas pela douta Procuradoria-Geral da República, do seguinte teor (*Rev. Trim. Jur.*, v. 55, p. 812):

"Ao que se vê da transcrição do texto, inclui-se como de serviço público, para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço prestado às sociedades de economia mista. Mas a Constituição Federal vigente, como não o fazia a Constituição de 46, vinculou à organização estadual todas as normas por ela prescritas em relação aos funcionários públicos. A vinculação, assim estabelecida, visou a uniformizar no país, da área federal à municipal, todas as regras básicas peculiares ao pessoal do serviço público, e não deixou margem para que o legislador estadual pudesse transigir com qualquer dos preceitos arrolados naquela Seção VII, da Constituição Federal, muito mais porque, além da recomendação expressa do art. 106, aos estados é forçoso, no trato de sua organização, a adoção das faladas normas, conforme a letra do art. 13, V.

Nessa ordem de limitação, aquela ampliação do conceito de serviço público, instituída pelo cotejado art. 92, § 1.º, fere substancialmente o art. 101, § 1.º, da Constituição Federal, a par do disposto nos arts. 13, V, e 106, do mesmo diploma".

20. O supracitado § 1.º, do art. 92, da Constituição sergipana assim dispunha:

"Art. 92 ...

§ 1.º O tempo de serviço público federal, estadual, municipal, autárquico e sociedade de economia mista será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade".

Ao que parece, pois, entendeu-se que a constituição estadual estava *ampliando o conceito de serviço público*, ao mandar somar ao tempo de serviço, para efeito de aposentadoria, o de empregado em sociedade de economia mista, com o que violava a norma contida no já transcrito art. 101, § 1.º, da Constituição do Brasil (art. 102, § 2.º).

VII

22. É certo que, com a nova redação dada pela Emenda n.º 1/69, ao § 1.º, do art. 101 (que passou a ser § 3.º, do art. 102), foi acrescentado "... na forma da lei", ficando a matéria assim disciplinada:

"§ 3.º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei".

23. Mas por outro lado, dispõe o art. 103, da mesma Lei Magna, que "Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza do serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade".

24. Desta forma, enquanto *não votadas as Leis federais* ordinária e complementar, referidas nos supracitados § 3.º do art. 102) e art. 103, há de se entender como regida a matéria, no particular, pela legislação então vigente, naquilo que não colidir com a norma constitucional.

25. Surge daí, porém, uma questão de transcendental importância, qual a de haver a nova Constituição (Em. n.º 1/69), no § 3.º, do art. 102, estabelecido não apenas uma garantia mínima, mas sim a exata medida do tempo a ser considerado, reciprocamente, nas esferas federal, estaduais e municipais.

26. Assim sendo, a regra geral seria a de contar, para efeito de inativação, *apenas o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal*, pois o cômputo de qualquer outro tempo, não previsto expressamente no mencionado § 3.º (quer seja tempo em dobro quer o de serviço prestado a outra pessoa jurídica distinta da União, dos estados ou dos municípios), seria *modo indireto de reduzir o tempo mínimo constitucionalmente fixado*, que só por lei complementar poderá ser excepcionado.

27. Em conseqüência, pois, já que para passar à inatividade somente se contaria, como tempo de serviço, o prestado a órgãos da administração direta, nas três esferas de Governo, não se poderia aproveitar, para o cálculo dos qüinqüênios, outro "tempo de serviço" afora aqueles, admitidos à inativação.

28. Vingando, todavia, o entendimento da *prevalência dos critérios até então adotados*, enquanto lei nova não disciplinar os dispositivos da nova Carta Magna, restaria invocar o princípio que decorre do Decreto n.º 31.922, de 15/12/1952, regulamentador da vantagem estatutária em foco, o qual manda contar o tempo "prestado à União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios, em cargo ou função civil ou militar, ininterruptamente ou não, em órgão de administração direta ou autarquia" (art. 7.º, n.º I), cuja aplicação tem predominado, na área do Executivo federal, ainda que não uniformemente.

29. O tempo de empregado em sociedade de economia mista, contudo, não estava contemplado no regime antigo, como também ficaria ao desamparo no decorrente da atual constituição.

## VIII

30. Conforme bem assinalou o eminente consulente, em seu expediente de fls. 1-2, a resolução n.º 6, de 1960, do Senado Federal, atoriza a contagem para todos os efeitos, do tempo de serviço prestado em sociedade de economia mista (art. 245-I, c/redação dada pela Res. n.º 24/60).

31. Essa disposição, porém, teve aplicação restrita ao pessoal da Secretaria daquela Casa do Congresso e os funcionários àqueles equiparados por leis especiais, o que justifica contagem dessa natureza, objeto das decisões supracitadas (§ 15 do item V).

32. Mesmo assim, a matéria agora estaria na pendência de ser tratada em *lei federal*, face à redação do atual art. 102, § 3.º, *in fine* da Carta Magna.

## IX

33. Ora, pelo que se verifica da jurisprudência predominante nesta Corte de Contas e nos mais graduados órgãos do Poder Judiciário e do Executivo, a orientação predominante é a de que se conta, *para todos os efeitos, o tempo de serviço público* prestado em repartição federal, da administração direta salvo o caso do pessoal temporário ou regido pela CLT, observado o disposto nos arts. 79 e 268, da Lei n.º 1.711/52.

34. Com base no já referido artigo 7.º, iniciso I, do Decreto Regulamentador n.º 31.922/52, além do tempo de serviço prestado às repartições públicas federais, seria também computado, *para efeito dos adicionais*, o tempo de serviço prestado aos órgãos da *administração direta*, dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios, como ainda o prestado às *autarquias*.

35. Afora os casos expressamente previstos em lei, surgiram dúvidas, sobre se seria contado, para efeito dos qüinqüênios, o tempo de serviço prestado em *entidades diversas*, quer em repartições estaduais ou municipais (ver Decisões citadas nos §§ 16, 17 e 18 supra), sendo certo, porém, que não o seria, quando se tratasse de administração indireta, dotadas de personalidade jurídica própria (excetuadas as autarquias) como tais compreendidas, para este efeito, as sociedades de economia mista instituídas pelo poder público, caso em que se contaria tão somente para efeito de aposentadoria, nos termos do disposto no art. 80, itens III, IV e V, da Lei n.º 1.711/52, combinado com o art. 1.º, da Lei número 3.841/60.

36. O exame destes outros aspectos da questão todavia, extravasam os limites da consulta ora formulada, que se atém ao problema do tempo de serviço prestado a sociedade de economia mista.

X

37. Em conclusão, face todo o exposto, parece-me que se poderia dar *solução à consulta* em causa, *respondendo-lhe negativamente*, porque a lei não autoriza computar o tempo de serviço prestado em sociedade de economia mista, ainda que federal, para outros efeitos diversos da aposentadoria ou disponibilidade.

*Sub censura.*

TCU — 5.ª Diretoria, 13 de outubro de 1971. — *Sebastião B. Affonso*, Diretor.