FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO ESTADUAL

— Em princípio não se deve contar o tempo de serviço local que a lei federal não admite seja também contado quando prestado em igualdade de condições.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO III À ATA Nº 95/74

Parecer emitido pelo representante do Ministério Público, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, cujas conclusões, nos termos propostos pelo Relator, Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva (v. Anexo II), foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 12 de dezembro de 1974, ao dirimir dúvida suscitada pela Secretaria de Administração de sua Secretaria-Geral, quanto ao critério a ser adotado na averbação de tempo de serviço estadual, pleiteada por Zilda Moreira de Souza, TCE "A" (Procs. 184/74 e 26.301/74).

Proc. TC-184/74

PARECER

Na petição de fls. 2, pretende a técnica de controle Externo, "A" — Zilda Moreira de Souza, seja averbado, em folha de assentamento funcional, o tempo de serviço prestado como Enfermeira do Estado da Guanabara, bem assim que lhe seja concedida a gratificação adicional em face do tempo de serviço certificado.

II

A Secretaria de Administração deste Tribunal, pelo parecer de seu digno titular, conclui pelo deferimento da averbação requerida, opondo, no entanto, restrições ao critério observado em algumas certidões, de vez que a apuração do tempo de serviço em exame não se enquadraria nas normas vigentes para os funcionários da União.

III

3. Sendo honrados com pedido de audiência da ilustre Presidência, acreditamos que a questão de maior indagação jurídica, que emerge dos autos, incide na divergência de tratamento dado pela lei local e pela lei federal a uma mesma espécie de "tempo de serviço".

IV

4. Em tema de inativação já teve oportunidade de ressaltar o eminente Procurador junto a este Tribunal, Dr. Sebastião B. Affonso, em judicioso e exaustivo parecer, cujas conclusões foram acolhidas pelo Colendo Plenário na sessão de 29.5.1973 (cf. Anexo I à Ata nº 35/73, in *D.O.* de 30.8.1973), que "a norma legal vigente à data da prestação de serviço ou de sua averbação, de modo geral, não gera direito adquirido, no caso de diversa ser a regra legal imperante na data da inativação", razão pela qual, ao requerer a aposentadoria, todo funcionário deve exibir as certidões dos "tempos", *ainda que já averba-*

dos, ao que se infere do disposto na Lei nº 4.493, de 24.11.1964 (arts. 2º, *in fine*, e 15).

5. Ante a repercussão, no âmbito federal, da legislação local (estadual ou municipal) pertinente a contagem de tempo de serviço, afigura-se-nos imperioso conformar o raciocínio às mesmas linhas mestras do esquema que preside a matéria enfocada sob o ângulo indicado no item anterior.

V

5. Repisamos: é indisputável a reciprocidade da contagem de tempo de serviço público, estadual e municipal, pois a matéria, hoje, está disciplinada em preceito de hierarquia constitucional (v. § 3º, art. 102, Emenda Constitucional nº 1, de 1969). Cinge-se a controvérsia em saber, se atribuindo a lei local a determinado tempo de serviço caráter de *efetividade*, está a União obrigada a considerá-lo como tal, ainda que a lei federal disponha a respeito de modo diverso.

7. O desate da questão ampara-se, a nosso ver, das imprescindíveis considerações que envolvem a *natureza* e a *qualificação* do tempo de serviço em cotejo. Nesse contexto, não há que argumentar com a irrecusável aceitação da contagem em dobro, apenas para aposentadoria, de tempo de serviço "especial" prestado ao estado ou município, para daí inferir que de igual modo se impõe respeitar a "efetividade" conferida pela legislação local, em contraposição ao que dispõe o diploma federal. As hipóteses divergem: no primeiro caso, atende-se à natureza do tempo de serviço, ao passo que, no segundo, depara-se com a qualificação de um tempo de serviço cujos parâmetros se equivalem, indiscriminadamente, em quaisquer das pessoas jurídicas de direito público interno.

8. Nessa linha de raciocínio inpira-se o anunciado número 2.151/a., do "Ementário de Jurisprudência sobre Julgamento da Legalidade das Concessões" (*Revista do TCU* — Ano II, nº 2, 1971, p. 407/447), que prevê a contagem em dobro, *para efeito de aposentadoria*, de férias não gozadas, quanto aos serventuários da Justiça do Estado da Guanabara, como também o de tempo especial, previsto na legislação estadual. No mesmo sentido, aliás, considerando sempre a *natureza especial* do serviço prestado, outras ementas podem ser suscitadas em abono da tese de que semelhante tempo de serviço, previsto em lei estadual como "tempo dobrado", é de ser admitido na Administração Federal, mas tão-somente para efeito de aposentadoria, e, não, para adicionais (v. ementas n.os "2.132" e 2.140").

9. O obstáculo, portanto, ergue-se na conceituação, pela lei local, da "efetividade" de um tempo de serviço que para a União opera efeitos restritos à aposentadoria e disponibilidade. Por essa razão é que o Colendo Plenário não tem incluído a contagem dobrada de tempo de serviço estadual; no cômputo dos qüinqüênios, para efeitos dos adicionais, eis que, consoante as disposições contidas no art. 146 da Lei nº 1.711/52 e no art. 10 da Lei nº 4.345, de 1964 — as quais se referem a tempo de serviço público efetivo — esse tempo dobrado, no âmbito federal, somente aproveita para fim de inatividade.

10. Se, no caso *in concreto*, o permissivo legal, prevalecente na União, restringe-se ao fim explicitamente indicado, não há que dar-lhe a amplitude que a lei local defere à contagem de idêntico tempo de serviço, aqui questionada.

11. Com efeito, afigura-se-nos de toda desrazoável devam prosperar na esfera da União, onerando-lhe os cofres, efeitos mais vantajosos para o servidor, reconhecidos pela lei local — e não admitidos pela lei federal — a um tempo de serviço cuja natureza é comum, em uma e outra pessoa jurídica de direito público. Em suma: não é admissível, segundo pensamos, venha *a*

Erário federal arcar financeiramente com a maior liberalidade de tratamento da norma regional a um mesmo e igual fato jurídico, disciplinado de maneira diversa e restrita pelo Estatuto da União.

VI

12. Demais disso, à Lei nº 1.711/52 incumbe definir o exato sentido do "tempo de serviço" com todas as nuances jurídicas que envolvem a sua apuração e os seus efeitos, no que tange aos funcionários públicos civis da União. Não vemos, pois, como pode ter guarida no âmbito federal, o conceito que a lei estadual preconiza para tal e qual tempo de serviço, quando em manifesta dissonância com a conceituação firmada, em idêntica matéria e igual situação, pelo EFPCU.

13. Em abono da tese que vimos sustentando, pondera, judiciosamente, Abreu de Oliveira, que "a contagem do tempo de serviço opera-se nos termos da legislação *vigente à data em que deve produzir seus efeitos.*" E aduz, com oportuno arremate do seu lúcido raciocínio, o ilustre autor de "Aposentadoria no Serviço Público": "Não é a lei contemporânea à prestação de serviço público que determina a extensão ou o modo do seu cômputo no futuro. (...) A liquidação do tempo de serviço do funcionário é ato administrativo declaratório, que só lhe proporciona uma situação jurídica definitivamente constituída *quando ele alcança as condições legais para a aposentadoria ou outro fim determinado pela Lei* (Tribunal de Justiça de São Paulo, MS nº 72.635, RDA 45/116." (Grifos nossos).

14. Fácil é intuir de tão explícita argumentação que, sendo o tempo de serviço uma ficção jurídica, conta-se para o efeito, *v.g.*, de adicionais, enquanto vigente a norma que outorga tal efeito. *In casu*, dispondo a Lei nº 1.711 em contrário da lei local, não pode prevalecer esta última, pela simples razão que não obriga a União. É irrelevante, por conseguinte, para a Administração Federal, a circunstância de o estado, ao contrário da União, considerar como *efetivo serviço* o afastamento do funcionário por motivo de licença para tratamento da própria saúde, vez que não se trata de moléstia especificada em lei. Isto porque, na conformidade da regra do inciso VII, do art. 80, do E.F., esse período não é tido como de efetivo exercício. Tivesse o legislador pretendido comsiderar, como tal, o "tempo de serviço" em causa, decerto que o teria arrolado no art. 79 da Lei nº 1.711, e, não, no art. 80, como o fez.

VII

15. Ainda em socorro do ponto de vista que vimos defendendo, permitimo-nos transcrever o atilado pensamento do eminente jurista Carlos Medeiros Silva, quando no exercício da douta Consultoria Jurídica do DASP.

"Quanto à maneira de contar o tempo de serviço estadual (ou municipal) para produzir efeitos na vida funcional do servidor da União, podem surgir dúvidas que ao legislador cabe elucidar. Em princípio, não se deve contar o tempo de serviço local que a lei federal não admite seja também contado quando prestado em igualdade de condições. (...) As normas do Estatuto dos Funcionários, contidas nos arts. 96-102 (refere-se ao Estatuto anterior — Decreto-lei nº 1.713/39), em princípio, devem ser observadas, *a fim de que o serviço prestado às entidades locais não possa ser colocado em plano superior, ou considerado de mais valia, que o federal.* Caso contrário, a vida funcional dos servidores da União ficaria sujeita a variações decorrentes da atividade legislativa dos 20 estados, do Distrito Federal e de milhares de municípios." (Parecer no processo nº 2.847/49, in *D.O.* de 2.7.1949. (Grifos nossos).

16. Outra não é, também, a orientação mais recente do retromencionado órgão segundo se depreende do elucidativo pronunciamento emitido em 23.12.1960, pelo douto Clenício da Silva Duarte, e constante dos seus *Estudos de direito administrativo*, v. II, p. 354-356 (DASP — Serviço de Documentação, 1965). Dirimindo aparente divergência, pondera o laborioso parecerista:

"O que sustentei foi a conceituação do tempo de serviço estadual como matéria da respectiva legislação, não significando que se deveria aceitá-la sem maiores exames, desde que visa a repercutir na vida funcional do servidor da União. Mas a impugnação do tempo de serviço público estadual, assim conceituado pela respectiva legislação, só tem procedência quando, em situação idêntica, *mutatis mutandis*, não fosse permitido ao funcionário federal computá-lo para o efeito pretendido."

17. É, precisamente, o caso do processo *sub judice*, em que se pretende, em face do que *dispunha* a legislação estadual, computar-se como de efetivo exercício o período (1961-1966) em que a requerente de fls. 2 esteve afastada por motivo de licença para tratamento de saúde. Dizemos "dispunha", porque o diploma vigente no Estado (Decreto-lei nº 100/69) não mais admite o efeito dos adicionais, adstringindo a contagem daquele tempo tão-somente para fins de aposentadoria e disponibilidade, e afinando-se, dessarte, à lei federal (art. 80, VII, Estatuto dos Funcionários).

18. Por todo o exposto, e reiterando o princípio da prevalência do critério federal, no âmbito da União, em tema de apuração e produção de efeitos de "tempo de serviço", manifestamo-nos de acordo com os pareceres de fls. 46/47, inclusive com a proposta de reconsiderações dos v. despachos que porventura estejam em dissonância com a orientação normativa a ser adotada na espécie, caso seja prestigiado pelo Colendo Plenário o entendimento que ora é firmado nestes autos.