APOSENTADORIA — CÁLCULO DE PROVENTOS — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO EM DÔBRO

— Interpretação da lei n.º 3.674, *de* 7-4-1919, *e do decreto n.º* 13.538, *de* 9-4-1919.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Processo de concessão de aposentadoria, nos têrmos do art. 196, item II, do Decreto-lei 1.713, de 1939: ao trabalhador *C* do Q.S. do Ministério da Educação e Saúde, Olínto Cândido Pereira, com pedido de reconsideração da decisão de 25-2-47, denegatória de registro à referida concessão (PG. 5.419) — O Tribunal manteve a decisão anterior denegatória de registro à concessão, por seus fundamentos, por terem sido abonados proventos menores que os devidos, visto não ter sido contado em dobro o tempo do serviço prestado na Profilaxia Rural — certidão de fls. 12 (cópia) — anterior à vigência do Decreto-lei 1.713, de 28-10-39. Foi voto vencido o Sr. Ministro A. Alvim Filho.

O Sr. Auditor Relator proferiu o seguinte voto:

"O Govêrno Federal, visando dar combate às grandes endemias que grassavam nos campos, sobretudo as três principais — uncinariose, impaludismo e doença de Chagas, cujo surto naquela época lhe causava grandes apreensões, vinha desde 1918 adotando uma série de providências no sentido de debelar o mal ou, pelo menos, de diminuir-lhe os efeitos.

Para isso, o Congresso Nacional pela Lei n.º 3.674, de 7 de abril de 1919 (orçamentária), além de aprovar todos os atos anteriores do Poder Executivo, armou-lhe de uma série de poderes, que entendeu necessários para enfrentar ameaça de calamidade pública. Tão alarmante era a situação, que o Congresso Nacional, no intuito de evitar maiores delongas na repressão das endemias, delegou ao Poder Executivo atribuições para modificar, como entendesse conveniente, os serviços de profilaxia rural, a fim de dar ao mesmo o necessário desenvolvimento, determinando expressamente que para tal fim poderiam ser tais serviços reorganizados, com a faculdade, não só de usar das verbas votadas nos ns. 21, 34 e 37

do art. 1.º, como de abrir, além delas, os créditos que julgasse necessários.

Lei n.º 3.674, de 7 de abril de 1919. Art. 15:

Ficam aprovados os Decretos ns. 13.000 *e* 13.001, *de* 1.º *de maio,* 13.055, *de* 6 *de junho,* 13.139 *e* 13.159, *de* 28 *de agôsto de* 1918, *expedidas pelo poder executivo e providenciando sôbre os serviços de medicamentos oficiais e profilaxia rural. O Govêrno dará a êsses serviços o necessário desenvolvimento, introduzindo as modificações convenientes, e aproveitando todos os elementos, tanto da Diretoria Geral de Saúde Pública como do Instituto Osvaldo Cruz, serviços que para tal fim poderão ser reorganizados, com a faculdade não só de usar das verbas votadas nos ns.* 21, 34 *e* 27 *do art.* 1.º, *como de abrir, além delas, os créditos que julgarem necessários".*

A amplitude dêsse dispositivo legal foi tão grande, que o Congresso Nacional, além de conceder ao Poder Executivo autorização para reorganizar os serviços da profilaxia como entendesse, a fim de dar-lhe o necessário desenvolvimento, a máxima eficiência, diante do mal que nos ameaçava, deu-lhe também ampla liberdade de abrir os créditos que julgasse necessários, além das verbas já votadas. Assim, pois, investiu-lhe de tais poderes, que o tornou o único arbitro na decisão da oportunidade e das necessidades dos serviços.

Atendendo a essas circunstâncias, e armado da autorização legislativa, baixou o Govêrno, a 9 de abril de 1919, o Decreto n.º 13.538, que:

"Reorganiza o serviço de profilaxia rural.

O Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, em exercício, usando da autorização constante do artigo 15 da Lei número 3.674, de 7 de janeiro do corrente ano, e da atribuição que lhe confere o art. 49, n.º 1, da Constituição Federal, decreta:

Art. 1.º — O serviço de profilaxia rural, instituído pelos decretos n.º 13.001, 13.055 e 13.139, de 1.º de maio, 6 de junho e 16 agôsto de 1918, continua subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, por intermédio da Diretoria do Interior da Secretaria de Estado (art. 7.º, § 1.º, n.º XII, do decreto n.º 9.196, de dezembro de 1911).

Visa sobretudo as três grandes endemias dos campos — *Uncinariose, Impaludismo e Doenças de Chagas* — além das outras entidades morbidas que reinam no país com caráter epidêmico ou endêmico.

Depois de uma série de medidas orientadoras da execução dos serviços determina:

Art. 13. — Os funcionários do serviço de profilaxia rural serão todos nomeados em comissão, percebendo as gratificações que lhes forem fixadas e uma diária, tendo em atenção, quanto a esta, a distância entre a zona em que vão operar e o lugar da sua residência, o custo da vida e outras circunstâncias apreciáveis.

§ 2.º — *"O Govêrno Federal, atendendo ao êxito da profilaxia rural, fará contar pelo dobro o tempo de serviço dos funcionários públicos que nêle tomarem parte e 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".*

Vê-se, pois, que para o êxito da profilaxia rural entendeu o Govêrno que não eram suficientes a reorganização pura e simples dos serviços e os créditos necessários. Tratando-se de serviços a serem executados em zonas

insalubres, onde grassavam tais endemias, era indispensável que o pessoal escolhido fôsse dedicado e não temesse os perigos da contaminação da moléstia, com risco da própria vida.

Para êsse fim, julgou o Govêrno que uma das condições do êxito da provilaxia residia na *promessa de uma justa recompensa para aquêles* que, atendendo à natureza dos serviços, *se distinguissem pela sua dedicação*. Foi êsse o intuito do dispositivo do § 2.º do art. 13 do Decreto número 13.538.

Foi assim que Olinto Cândido Pereira, atraído pela sedutora promessa do § 2.º, de contagem pelo dôbro de seu tempo de serviço, enquanto servisse à profilaxia rural, foi admitido como trabalhador do Serviço de Saneamento Rural no Distrito Federal, em 17 de novembro de 1921, onde permaneceu em exercício até 24 de outubro de 1930, para voltar a 9 de dezembro de 1930 e continuar em exercício até 10 de dezembro de 1932, com 3.975 dias de efetivo exercício, que contados pelo dôbro de acôrdo com o § 2.º citado seriam 7.950 dias líquidos.

O Tribunal, em sessão de 25 de fevereiro do corrente ano, recusou registro à concessão, de acôrdo com a seguinte decisão:

"Recusa-se registro à concessão por terem sido abonados proventos menores que os devidos, visto não ter sido contado em dôbro o tempo de serviço prestado na Profilaxia Rural — certidão de fls. 12 (cópia) — anterior à vigência do Decreto-lei 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Solicita agora o Diretor da Despesa Pública ao Tribunal a reconsideração de sua decisão e autorização para o registro da concessão, apesar dos pareceres em contrário de fls. 19v. *in fine* e de fls. 20.

Para assim proceder, invoca o pronunciamento do D. A. S. P., no processo n.º 102.582-40, que negou a contagem de tempo em dôbro para um Guarda-Sanitário classe "D" do Ministério da Educação e Saúde, por entender que a contagem em dôbro do tempo de serviço, idêntico ao que ora se discute, decorre de um preceito simplesmente regulamentar e que, portanto, o art. 15 da Lei n.º 3.674, de 7 de janeiro de 1919, que deu origem ao Decreto 13.358, de 9 de abril do mesmo ano, não autorizou a concessão daquela ordem, sòmente possível mediante dispositivo legal expresso, por importar em exceção à regra geral, disciplinadora da contagem normal de tempo de serviço e, finalmente, que, se tal concessão houvesse sido feita por qualquer lei, estaria revogada pelo Estatuto do Funcionário.

Submetido o processo novamente ao Tribunal, com pareceres do Corpo Instrutivo e do ilustre Doutor Procurador Geral, no sentido de ser mantida a decisão de 25 de fevereiro dêste ano, entendi, como relator do mesmo, que, em face do art. 77, n.º III, da atual Constituição Federal de 18 de setembro do ano passado, sendo da competência exclusiva do Tribunal o julgamento das aposentadorias... etc., ao Tesouro não cabia a faculdade de pedir reconsideração das decisões deste Instituto, em questões de doutrina, porquanto a jurisprudência sôbre o assunto cabe ao Tribunal fixar.

O honrado relator do processo, por ocasião do julgamento anterior, pedindo vista do mesmo, manifestou agora a opinião de que o decreto número 13.538 exorbitava da autorização contida na Lei n.º 3.674 e, portanto, reformava seu ponto de vista, para mandar registrar a concessão.

Com a devida vênia, penso que o Tribunal deve manter sua decisão anterior, porque, diante da amplitude da autorização contida no art. 15

da Lei 3.674, o Decreto 13.538, longe de exorbitá-la, veio complementá-la, no sentido de dar execução à finalidade a que se destinava. É preciso se atender à época e aos fins da disposição legal, se concluir que a natureza excepcional dos serviços a que a mesma se refere criou uma exceção à regra geral da contagem normal de tempo de serviço e, portanto, os funcionários que em tais serviços ingressaram, confiando na promessa de recompensa contida no § 2.º do art. 13 do citado decreto n.º 13.538, fizeram jus a êsse prêmio oferecido, justamente, para que o serviço de profilaxia rural fôsse coroado de êxito. De forma contrária, seria a administração pública atrair com promessas sedutoras os seus funcionários, para a execução de uma emprêsa arriscada e, depois do sucesso obtido, deixar de cumprir o prometido.

Não se diga que a contagem de tempo de serviço pelo dôbro decorre de um preceito simplesmente regulamentar.

No caso em discussão, o Govêrno, ao expedir o Decreto 13.538, não regulamentou a Lei 3.674 (orçamentária), mas usou de uma autorização contida na mesma, para a reorganização, com a máxima amplitude dos serviços da profilaxia rural, a fim de colocá-lo em condições de enfrentar a calamidade.

O outro fundamento invocado pelo Sr. Diretor da Despesa Pública: "Ainda que tal concessão houvesse sido feita por qualquer Lei, estaria revogada pelo Estatuto dos Funcionários", não resiste à argumentação já expendida em decisões anteriores, proferidas por êste Tribunal.

Como remate, seja-me lícito transcrever trechos do parecer do Consultor Geral da República, aprovado pelo Sr. Presidente da República por despacho de 21 de novembro de 1941 e publicado no *Diário Oficial* de 12 de dezembro do mesmo ano (processo n.º 103.876-39).

"Atingindo o funcionário a idade limite, tornando-se inválido, ou tendo prestado certo tempo de serviço, obriga-se o Estado a dispensá-lo do serviço e a pagar-lhe determinados proventos.

"Ao surgir para o Estado essa obrigação, definem-se também as condições em que êle se obriga a conceder aposentadoria. Se ao aparecimento da obrigação sobrevier uma lei nova, esta não modificará as condições em que a obrigação se constituiu, salvo se a Lei tiver eficácia retroativa.

"O Decreto que concede aposentadoria tem efeito meramente declaratório; reconhece a obrigação já constituída em consequência da idade, da invalidez, do tempo de serviço do funcionário".

O Sr. Ministro da Fazenda, diante da sucessão interminável de casos dessa natureza, surgidos entre o Tesouro e o Tribunal de Contas, que, mantendo sempre o seu ponto de vista, reforçado em parte pelo do Consultor Geral da República, quanto ao direito adquirido do funcionário e da irretrotividade do Decreto-lei 1.713, de 28 de outubro de 1939, assim se dirigiu ao Presidente da República na exposição de motivos n.º 623, de 4 de abril de 1946. (*Diário Oficial* de 16 do mesmo mês, pág. 5.512).

8. Afora o aspecto humano da questão, que encerra interêsse vital do funcionalismo civil da União, porque, em regra, o tempo de serviço serve de base ao cálculo do provento da inatividade, estou que o assunto merece ser reconsiderado pelo Chefe da Nação, pois que parecem procedentes as razões que fundamentam as reiteradas decisões do Tribunal de Contas.

9. Em apoio da tese, nada mais eloquente, diz S. Ex., do que o seguinte trecho do parecer do Sr. Procurador, representante do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, a que aludi anteriormente:

"... Realmente, a aposentadoria se rege pela lei em vigor quando de sua decretação. E a doutrina vitoriosa na jurisprudência dos nossos Tribunais.

Mas a amplitude dessa doutrina não pode ir ao ponto de descontar tempo de serviço cuja contagem constitui direito adquirido do funcionário..."

O Sr. Presidente da República, ante a exposição feita pelo Sr. Ministro da Fazenda, aprovou as conclusões da mesma.

Assim, pelos fundamentos citados, entendo que o funcionário em causa faz jus à contagem pelo dôbro do tempo de serviço constante da certidão de fls. 12 (cópia).

Penso, pois, que o Tribunal deve manter sua decisão anterior.

Sala das Sessões, 8 de abril de 1947. — *Rogério de Freitas.*