

Acresce que, como bem salientou o Secretário de Administração, a Lei n.º 900 não é a única a prescrever aposentadoria com redução do tempo de serviço. Nem mesmo é a única — acentuamos nós — que concedeu tal benefício por levar em conta o risco do trabalho. Igual razão inspirou a Lei n.º 194, de 1948, que faveceu aos que lidam com Raios X e substâncias radioativas. Ora, como o risco a que se expõe os servidores nessa natureza de serviço é também risco que dia a dia se repete, não seria coerente haver critérios diversos para os beneficiados pela Lei n.º 900 e os favorecidos pelo 194. Igual linha de raciocínio poderia ser seguida quanto às Leis n.º 286, de 1948, e 540, de 1950, que se referem respectivamente às professoras primárias e aos trabalhadores da Limpeza Urbana. Nelas, a redução do tempo para a aposentadoria inspirou-se no desgaste nervoso que sofrem as mestras do ensino elementar e o desgaste físico enfrentados pelos pobres garís em seu rude labor. Ora, êsse desgaste é também diuturno e, logicamente, justificaria da mesma forma o entendimento adotado quanto ao tempo de serviço policial.

Portanto, se a Administração jamais seguiu tal critério quanto aos servidores beneficiados pela Leis ns. 194, 286 e 540, além de outras, não vemos por que deva ser adotado quanto aos favorecidos pela Lei n.º 900.

Convém, contudo, observar que a modificação do critério, para se ajustar às normas da hierarquia administrativa, deve ser consubstanciada em ato ou despacho de Governador do Estado, pois se trata de alterar entendimento aprovado pelo então Prefeito do Distrito Federal. Poderá talvez arguir-se que há nessas observações mero problema de tecnicidade jurídica e burocrática, mas é sempre prudente evitar-se que tais questões dêem motivo a alegações casuísticas no plano judicial.

Aceitos os pontos de vista que acabamos de expor, estaria prejudicada outra indagação constante da consulta à PRG. Contudo, convém examiná-la, de vez que foi enunciada em tese, nos termos que se seguem:

— No caso, o requerente pretende aposentar-se, com base nos arts. 174 e 179, III, do Estatuto, com os vencimentos correspondentes aos dos Secretários de Estado, acrescidos de 20%, por se tratar de aposentadoria em cargo isolado. Indago: haverá, na espécie, a outorga de dois benefícios mediante uma só e única motivação, isto é, implemento de tempo de serviço público?

Os artigos da Lei n.º 880, de 1956, citados na indagação, correspondem literalmente, em termos idênticos da redação, aos arts. 179 e 184, item III, do Estatuto Federal. Assim, a matéria em aprêço é a mesma que foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n.º 9.313. Eis a ementa do Acórdão, publicada no *Diário da Justiça* de 5-11-1962, pág. 3.295:

“1 — Não são acumuláveis os benefícios do art. 179 e 184, III, do Estatuto dos Funcionários;

2 — Não se refere o art. 184, III, a cargos em comissão, ressalvados os casos da Lei n.º 1.741, de 1952, em vista do art. 60 da Lei n.º 3.789, de 1960”.

Assim, face à jurisprudência, deveria ainda ser indeferida a pretensão do requerente, mesmo se nenhuma dúvida ocorresse quanto ao implemento do tempo de serviço.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 1962.

GENOLINO AMADO
Procurador do Estado

Visto. De acôrdo. O critério anterior — que permitia a intercomunicação de tempos de serviços apurados segundo proporcionalidades diferentes, somente estabeleceu direito adquirido em favor daquele ou daqueles que se aposentaram sob a sua vigência. Na hipótese, a Administração aplicaria o entendimento aos casos futuros se lhe conviesse mantê-lo; ora, tal não ocorreu, como nos dá ciência a própria autoridade consulente, não havendo, portanto, como ressuscitá-lo agora para atender a situações pessoais. Além disso, o critério revogado não teve jamais — como era de se desejar então — aspecto de generalidade, de modo a atender a todos os servidores antes amparados por legislação que os beneficiava com aposentadorias especiais.

Finalmente, é também inadmissível o acúmulo de benefícios desejado, pretensão que não encontra acolhida na lei, como salientou a Suprema Corte ao fazer a exegese de preceitos do Estatuto dos Funcionários da União idênticos àqueles da lei estadual disciplinadores da matéria.

Devolva-se à Secretaria de Estado de Administração.

EUGÊNIO DE VASCONCELOS SIGAUD
Procurador Geral do Estado

APOSENTADORIA. TRABALHADORES NA LIMPEZA URBANA. REGIME JURÍDICO ESPECIAL. POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO, POR LEIS LOCAIS, DAS VANTAGENS CONCEDIDAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Foi o presente processo motivado por simples requerimento de João Gomes, gari do DLU, no desejo de passar a inativo. Mas, a propósito desse modesto caso individual, houve por bem a Secretaria de Administração formular consulta de amplo sentido jurídico, em duas indagações que se entrosam e se completam. Ambas dizem respeito à Lei n.º 540, que assim estabelece:

“Art. 1.º — Ao trabalhador da Limpeza Urbana do Distrito Federal, que houver completado 25 anos de serviço, será

concedida aposentadoria, a pedido, sem qualquer outra formalidade, com direito aos vencimentos integrais que perceber na ocasião”.

A primeira indagação, a que daremos prioridade neste Parecer, em vista da sua maior importância, também se relaciona com os seguintes preceitos da Constituição Federal:

“Art. 191 — O funcionário será aposentado:

I — por invalidez;

II — compulsoriamente, aos 70 anos de idade.

§ 1.º — Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço.

§ 2.º — Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor.

§ 3.º — Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário se invalidar por acidente no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

§ 4.º — Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o n.º II e no § 2.º deste artigo”.

Verifica-se, pois, que a Magna Carta prevê apenas três hipóteses de aposentadoria: por invalidez; a pedido, se o funcionário contar 35 anos de serviços; compulsoriamente, aos 70 anos de idade, sendo de observar que, pela sua remissão ao item II e ao § 2.º, a redução de limite a que se refere o § 4.º do art. 191 não abrange o caso de aposentadoria a pedido.

Daí a primeira indagação que a Secretaria de Administração enunciou nos termos abaixo:

“A Lei n.º 540, de 1950, é inconstitucional, ou melhor, poder-se-á levantar essa inconstitucionalidade pelos meios competentes, sabido que já vem sendo aplicada há mais de 10 anos?”

De início, devemos ressaltar que o diploma legal em tela não é o único a instituir para determinada categoria de servidores um regime especial de aposentadoria a pedido. Favor semelhante concede a Lei n.º 286, de 1948, às professoras primárias, como a Lei n.º 456, de 1950, aos professores de grau médio, a Lei n.º 194, de 1948, aos que trabalham diretamente com Raios X e substâncias radioativas, a Lei n.º 568, de 1951, aos funcionários do Serviço de Teatros de Diversões, ou ainda a Lei n.º 900, de 1957, ao pessoal da Polícia de Vigilância. Assim, a questão que

se arguiu não concerne somente aos humildes lixeiros da Guanabara, abrangendo os servidores de muitas outras categorias, dada a similitude evidente das leis que os favorecem.

Ora, o simples fato de que tôdas essas leis especiais, inclusive a 540, vêm tendo, anos e anos a fio, aplicação pacífica em atos administrativos que concedem aposentadoria, com aprovação do Tribunal de Contas, já indica que, apesar de algumas dúvidas vez por outra suscitadas, não se apresentam elas com flagrante inconstitucionalidade. E, a propósito, é oportuno recordar o que, numa obra clássica da nossa literatura jurídica, ensina o mestre CARLOS MAXIMILIANO: “Tôdas as presunções militam a favor de um ato legislativo ou executivo... Os tribunais só declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, ed. Freitas Bastos, pág. 371).

O máximo que, em interpretação rigorista, alguns autores têm dito a respeito de tais leis é que elas são de *dúvidosa* constitucionalidade, como o fez o ilustre ROMÃO CÔRTEZ DE LACERDA (*Rev. de Dir. do Proc. Geral*, vol. 3, págs. 40 e segs.), sem afirmar entretanto, a sua invalidade.

Contudo, eminentes constitucionalistas, como PONTES DE MIRANDA e TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI, ponderam que as regras sobre aposentadoria expressas no art. 191 da Magna Carta devem ser entendidas como garantidoras do máximo exigível do funcionário. Opinam êles que, dêsse modo, jamais se poderá negar, em lei menor, a aposentadoria ao servidor que já completou 70 anos, como ao que tenha atingido 35 anos de serviço ou ao que se tenha invalidado. Não obstante, poderia a lei ordinária e especial favorecer a determinadas classes, categorias ou cargos isolados em atenção à natureza especial de seus serviços, sem infringir assim os preceitos constitucionais.

Sobre a matéria, a propósito da Lei n.º 194 e da Lei n.º 900, já se pronunciou a Procuradoria Geral, com dois valiosos Pareceres que se fundamentaram não só na doutrina como também nas manifestações do Judiciário. No primeiro dos pronunciamentos referidos, que é de 1957, observou o douto Advogado Dr. NELSON GUIMARÃES BARRETO:

“A jurisprudência sobre o assunto confirma êsse entendimento, esclarecendo quanto à possibilidade da lei local ampliar favores e vantagens a funcionários estaduais ou municipais sem ofensa à letra da Constituição Federal”.

Ilustram o seu Parecer numerosas ementas (cuja transcrição aqui seria supérflua) de coincidentes decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido que acima foi exposto.

Convém salientar que, após “Visto” inteiramente favorável do ilustre Procurador Geral de então, JOSÉ EMYDIO DE OLIVEIRA, êsse pronunciamento foi acolhido pelo D. Secretário de Administração a essa época, José Joaquim de Sá Freire Alvim, como um critério a ser obedecido no

exame de hipóteses idênticas. Diz o despacho do Secretário: "Proceda-se, neste e nos demais casos regidos por legislação especial, na conformidade do parecer da PRG".

Posteriormente, uma consulta sobre a Lei n.º 900 fez que o próprio Procurador Geral, ainda então JOSÉ EMYGDIU DE OLIVEIRA, tivesse ensejo de se manifestar, em brilhante trabalho de que extraímos os trechos seguintes:

"Vê-se que na esfera da competência legislativa local apontam-se leis diversas, concessivas de regime especial de aposentadoria a pedido, a determinadas categorias de servidores.

Caberia indagar se a lei ordinária assim poderia dispor, à vista do que preceitua a Constituição Federal, ao estabelecer, expressamente, que a aposentadoria do servidor, a pedido, se dará aos trinta e cinco anos de serviço (art. 191, II, § 1.º).

A resposta à indagação é tranqüila. Há reiterados pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, consoante os quais as leis estaduais não podem restringir as garantias que a Constituição Federal assegura aos funcionários locais, *mas podem ampliá-las* (LUIZ GALLOTTI, *Pareceres*, vol. 1, 1947-1948, página 323 — Parecer *in* Recurso Extraordinário n.º 9.754 — Estado de Santa Catarina). "As leis estaduais podem ampliar, em benefício de seus funcionários, as garantias asseguradas na Constituição Federal" (STF, Rec. Extr. n.º 20.526, Rel. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA, *in Rev. de Dir. Adm.*, vol. 44, pág. 185).

No caso em exame, a lei local outra coisa não fez senão ampliar vantagens em determinada categoria de servidores, razão pela qual não há como enxergar no preceito qualquer eiva de inconstitucionalidade".

A êsses dois pronunciamentos, com os quais concordamos plenamente, parece-nos oportuno ajuntar uma observação. É a de que várias constituições estaduais reduziram a trinta anos, para os servidores das respectivas unidades da Federação, o limite de tempo de serviço no que concerne à aposentadoria a pedido. Vai seguir-lhes o exemplo a Constituição da Guanabara, com dispositivo já votado nesse sentido. A tese preponderante em tantas assembleias constituintes dos Estados, também aceita agora pela da mais recente unidade federativa, bem demonstra, por si só, que os preceitos da Constituição Federal não vedam regimes de aposentadoria mais favoráveis, seja para todos os funcionários ou seja para determinadas categorias de servidores.

Se a pecha de inconstitucionalidade coubesse a leis especiais como a 540, igualmente caberia aos dispositivos das constituições estaduais a que nos referimos.

Reconhecida como válida a Lei n.º 540, passamos a considerar o justo critério para a sua aplicação — o que constitui o tema focalizado na segunda parte da consulta.

Pondera a Secretaria de Administração que o diploma legal em aprêço reduziu o tempo de serviço para a aposentadoria, a pedido, dos Trabalhadores da Limpeza Urbana, sem no entanto esclarecer se todo êsse tempo deve ser contado exclusivamente em função daquela atividade funcional específica. Indaga a mesma Secretaria se o favor legal só é cabível quando o servidor houver completado 25 anos de serviço no DLU, ou se é admissível concedê-lo também quando só a parte final dêsse tempo seja prestado àquele Departamento.

O primeiro critério é o que vem sendo seguido habitualmente, como se verifica dos vários processos apensados ao presente, muito embora informe o DPS que o segundo, mais liberal, também já foi adotado noutros casos. Êste, porém, não nos parece legítimo e os possíveis precedentes que de sua adoção resultaram não podem nem devem prevalecer.

Na verdade, é conveniente acentuar, antes de tudo, que leis especiais, principalmente leis de favor, não admitem, via de regra, interpretação ampla, segundo os princípios da hermenêutica.

Além disso, a lei em tela é dessas que exigem interpretação de sentido teleológico, tendo-se em vista o fim colimado pelos legisladores. Ora, cremos ser evidente que êsse fim foi o de compensar, com aposentadoria mais rápida, o esforço e as agruras dos que, num quarto de século, mourejaram no labor cotidiano em contacto com fétidos resíduos e detritos. O benefício decorre da prolongada labuta *de natureza especial*. Não basta, pois, que o servidor pertença à Limpeza Urbana quando completou 25 anos de serviço. É necessário, também, que todo êsse tempo de serviço tenha decorrido no exercício da penosa atividade que a lei procurou premiar.

Foi êsse, aliás, o entendimento do Judiciário no Mandado de Segurança n.º 1.137, julgado pela 1.ª Câmara Cível do TJEG, em janeiro de 1956, conforme se verifica pelo publicado no vol. 3, págs. 40 e segs., da *Revista de Direito da Procuradoria Geral*:

"... A Câmara denegou o *writ* por entender que o sentido da lei é o de conceder a aposentadoria a requerimento desde que o servidor conte 25 anos de serviço na Limpeza Pública".

Em conclusão, somos de parecer que:

- a) não há que levantar-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 540;
- b) o tempo de serviço a que se refere o mesmo diploma legal deve ser entendido como o prestado integralmente na Limpeza Urbana. Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 21 de março de 1961.

GENOLINO AMADO
Procurador do Estado