

que já se integrassem nas extintas gratificações adicionais da Lei n.º 910, e também achamos que em face do que preceitua a Lei n.º 3.414 e acorde com a interpretação que lhe vem sendo dada, terá de ser necessariamente levado em conta o mencionado período no cálculo dos acréscimos de vencimentos a que se refere a mesma lei.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 1964.

ANTÔNIO CARLOS CAVALCANTI MAIA
Procurador do Estado

Visto. De acôrdo. O parecer situa o problema com exatidão, pois se a prestação do serviço militar constitui um *munus* público, que o cidadão pode, ou poderia cumprir de variada forma (Tiros de Guerra, Centro Preparatório de Oficiais da Reserva ou nas fileiras do Exército, Armada e Aeronáutica), o tempo a êle correspondente deve ser utilizado indistintamente como de serviço público, e não apenas aquêle advindo dos corpos de tropa.

Nesse sentido, são esclarecedoras tanto a orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto as determinações contidas em recente Aviso do Ministro da Guerra, manifestações transcritas no pronunciamento *retro*.

Cabe esclarecer que é inteiramente pertinente a restrição do cômputo do tempo de serviço assim trazido pelo servidor apenas para aposentadoria ou para gratificação adicional. Nessa última hipótese, é a própria legislação específica que autoriza a outôrga do benefício com base em *tempo de serviço público*. Aliás, a utilização de qualquer tempo de serviço (estadual, municipal ou federal) para a sua concessão, é matéria pacífica na órbita estadual, onde jamais se opôs — nem se poderia, dada a clareza da lei — qualquer óbice a essa contagem. Mais ainda, vem ela de ser ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Conseqüentemente, com exceção dos efeitos já mencionados, o exercício de que se trata não valerá para qualquer outro fim.

Encaminhe-se à Secretaria de Administração.

Em 2 de setembro de 1964.

EUGÊNIO DE VASCONCELLOS SIGAUD
Procurador-Geral do Estado

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A UNIAO. CONTAGEM. EFEITOS

Através o presente processo, funcionária estadual pretende ver reconhecido direito a gozar licença especial por tempo de serviço prestado à União, o que lhe foi negado ante o precedente indeferimento do Prefeito do Distrito Federal em pedido idêntico.

Ampara-se o pedido no art. 255 da Lei n.º 880, de 1956, e em parecer da Procuradoria Geral prolatado no Proc. 1.002.295/58, no sentido de ser contado tempo em dôbro para aposentadoria pela Prefeitura o correspondente a licença especial não gozada por funcionário federal. Entendeu-se então ser isso possível se o referido tempo de serviço fôsse anterior à Lei n.º 880, de 1956, dada a natureza de disposição excepcional e transitória do art. 255.

2. Apresenta-se assim, agora, a seguinte contraditória situação, bem enfocada pelo Departamento do Pessoal:

“O tempo de serviço federal (anterior à Lei n.º 880, de 1956) não é computado para fins de licença especial a ser gozada, mas o é para contagem em dôbro para fins de aposentadoria. Aquilo que o servidor não tem direito a gozar no exercício do cargo, tem direito a aproveitar, em dôbro, por ocasião de sua aposentadoria”.

3. É pois esta Procuradoria chamada a opinar não só sôbre a hipótese, mas, principalmente, sôbre as teses conflitantes.

A tese acolhida pelo parecer citado pela postulante situa-se em que: 1.º) o art. 255 da Lei n.º 880, de 1956, considera para “todos os efeitos” — inclusive o de licença especial e contagem em dôbro para a aposentadoria — o tempo de serviço prestado a “qualquer repartição pública”, ainda que não da Prefeitura (Estado da Guanabara, agora). Se assim não fôsse, seria inadmissível demasia da Lei prever a contagem para todos os efeitos do tempo de serviço prestado à própria Prefeitura, pôsto que, necessariamente, êsse tempo não poderia deixar de ter aquêle efeito; 2.º) Outrossim, estaria sobrando no texto a expressão “pública”, por inexistirem repartições municipais privadas; 3.º) finalmente, determinando o art. 78, I, da Lei n.º 880, de 1956, o cômputo integral do tempo de serviço federal, estadual e municipal, e se nesse tempo de serviço estranho à Prefeitura se incorpora, em dôbro, para efeito de aposentadoria; o tempo da licença especial não gozada, êsse tempo, assim contado, se integra no patrimônio do funcionário, gerando direito aos benefícios previstos na Lei n.º 880, de 1956.

4. Embora acordemos em ser o art. 255 norma de caráter excepcional e transitório, entendemos que sua verdadeira exegese é a que foi acolhida pelo Prefeito do Distrito Federal no Proc. 1.042.678/56 — o dispositivo só faculta a contagem, até o advento da Lei n.º 880, de 1956, de tempo de serviço prestado à então Prefeitura.

A interpretação teleológica indica que o legislador quis, através o art. 255, contar tempo de serviço não remunerado por verba de pessoal, prestado à municipalidade, e que, até então, não era computado para nenhum efeito, tal como acontecia, por exemplo, com os horistas. Quis, também, ampliar os efeitos do tempo de serviço do pessoal adjudicado (Serviços Hollerith), que só era considerado para aposentadoria.

E a interpretação sistemática reforça a conclusão.

O sentido de a expressão “repartição pública” do art. 255 ser repartição pública municipal, deflui do art. 246 da mesma Lei n.º 880, que autoriza o Prefeito a suspender o expediente nas “repartições públicas”. Claro que estas só podem ser municipais...

Comentando o art. 268 do Estatuto Federal (Lei n.º 1.711, de 1952), que corresponde ao 255 do Estatuto local, manifesta idêntico ponto de vista CONTRERAS DE CARVALHO (vol. II, pág. 324):

“Lei de âmbito federal, pois disciplina as relações jurídicas entre os servidores da União e esta, a repartição federal deve referir-se o texto ora comentado”.

Por sua vez, e pela mesma razão apontada pelo comentarista, quando o art. 255 da Lei n.º 880 fala em “serviço público”, quer-se referir a serviço público municipal, o que se verifica do art. 60, que define a readmissão como reingresso no “serviço público”; manifestamente, da Prefeitura.

Mais expressivo é que quando a Lei n.º 880 quis se referir ao tempo de serviço prestado à União sem ser para efeito de aposentadoria e disponibilidade (art. 78), fê-lo expressamente através o art. 262, *in verbis*:

“Computar-se-á para todos os efeitos, o tempo de serviço prestado à União pelos servidores que dela vieram para a Prefeitura em virtude de Lei, por força da transferência do respectivo serviço para a municipalidade”.

Se o art. 255 tivesse o sentido amplo atribuído pelo entendimento que ora contraditamos, seria uma inutilidade da lei o art. 262, porque seu comando já estaria incluído no do art. 255. Tal exegese, como se vê, deve ser afastada.

5. Assim, para nós, o art. 255 só prevê tempo prestado à então Prefeitura, como reconheceu, entre outros, o acórdão do plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o recurso em mandado de segurança n.º 9.760, rel. Min. VILAS BOAS. Lê-se de sua publicação na *Rev. de Dir. Adm.*, volume 73, pág. 132:

“O assento da impetração é o art. 255 do Estatuto (Lei n.º 880, de 17-11-1956), que reza:

“Entendeu-se que esse dispositivo, literalmente restritivo, não determinava a *accessio temporis* pleiteada. Em verdade, não se demonstra o contrário. Tudo indica que ele visou apenas a melhorar a condição de servidores da própria municipalidade, a qualquer título, em 17-11-1956, data da promulgação. É, pois,

uma norma de exceção que não pode ser aplicada ampliativamente”.

6. Ademais, a licença-prêmio, ou licença especial, tem como finalidade, efetivamente, premiar a assiduidade do funcionário. Esse prêmio é representado pela inatividade temporária remunerada que implica em ônus para quem a concede. Tal ônus, evidentemente, deve ser suportado por quem concedeu a benesse por ter, por sua vez, sido favorecido com aquela assiduidade.

Por isso mesmo o serviço público federal firmou entendimento, hoje pacífico, no sentido de ser

“taxativamente exigido que o tempo de serviço público seja federal para a concessão de licença especial” (Parecer do DASP, *in Manual dos Servidores do Estado*, de PINTO PESSOA, vol. I, pág. 541).

7. Se não bastassem tais razões, dirimiria qualquer dúvida a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que

“Vulnera o art. 192 da Constituição Federal a contagem de tempo de serviço prestado a outras entidades de direito público, para todos os efeitos. O referido dispositivo constitucional só o admite para disponibilidade e aposentadoria. Recurso Extraordinário conhecido e provido” (Rec. Extr. n.º 39.404, Rel. Min. HENRIQUE D’ÁVILA, *in D. J.* de 22-2-1960, fls. 472 do ap. ao n.º 44).

8. No que toca à aposentadoria, especificamente, cumpre seja apreciada a fundamentação do parecer já referido, que sustenta haver a favor do funcionário um direito incorporado ao seu patrimônio que deve, assim, surtir efeitos na órbita municipal e, já agora, na estadual.

A idéia de direito incorporado ao patrimônio é um dos elementos com que GABBA conceituou o direito adquirido e é, também, o mais suscetível de crítica.

Não é oportuno, porém, enveredarmos por essa crítica porque podemos admitir a premissa — direito incorporado ao patrimônio do servidor — para o raciocínio a seguir.

De fato, quando um bem jurídico se incorpora a um patrimônio, há um prestador dêsse bem. Quando há um sujeito ativo de um direito subjetivo, há, em recíproca, um sujeito passivo.

No caso, o funcionário seria o sujeito ativo na relação jurídica, mas à União é que cabia prestar-lhe o dever jurídico da concessão da licença especial ou contar em dôbro o seu tempo para a aposentadoria que ela mesma concedesse.

Assim é porque foi a União que beneficiou-se com não ter sido onerada no momento próprio, remunerando a inatividade que o funcionário não gozou.

Assim é, também, porque a contagem dobrada do tempo da licença não gozada é a consequência, a compensação de não ter havido aquela oneração.

Há entre as duas hipóteses — gozo da licença e sua contagem em dôbro para aposentadoria — relação indissolúvel de causa e efeito.

Destarte, tendo sido demonstrado que não cabe a concessão de licença especial por tempo federal, ainda que inexistissem outras razões, descaberia, em decorrência, a sua contagem em dôbro para a aposentadoria a ser concedida pelo Estado. Seria reconhecer um efeito onde inexistia a causa.

9. Como se vê, a idéia de incorporação ao patrimônio poderia ser válida como óbice à aplicação de lei nova em termos de retroatividade. Nunca, porém, como no caso, em que há o estabelecimento de nova relação jurídica.

Com efeito, desvinculando-se voluntariamente do âmbito federal para ingressar no municipal, o servidor, com isso, não subrogou a Prefeitura nos deveres que poderia exigir da União. Integrou-se em outro ordenamento jurídico, e, neste, os direitos do funcionário eram os concedidos pela Prefeitura e, agora, pelo Estado da Guanabara, porque cada uma das unidades federativas, quanto ao seu pessoal, só se vincula às leis que baixar, exceção feita aos princípios constitucionais.

10. Em tais condições, inexistindo lei, como demonstrado da exegese do art. 255; contrariando a pretensão ao disposto no art. 292 da Constituição Federal, como reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; e, finalmente, não havendo no caso direito de origem federal incorporado ao patrimônio do servidor a que fique o Estado vinculado, parece-nos:

a) que o tempo de serviço que não tenha sido prestado à Prefeitura e ao seu sucessor, o Estado da Guanabara, não autoriza concessão de licença especial; e

b) consequentemente, esse tempo não deve ser contado em dôbro para a aposentadoria, mas de forma simples.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1964.

ROBERTO RICHELETTE FREIRE DE CARVALHO
Procurador do Estado

Visto. De inteiro acôrdo com o parecer. O entendimento aqui defendido repõe o problema em seus exatos termos, qual seja o da impossibilidade de computar-se, para todos os efeitos — inclusive, portanto, para a obtenção de vantagens ligadas à licença especial — tempo de serviço não prestado à ex-Prefeitura. Nesse passo, reporto-me aos argumentos que

expendi no visto apôsto ao Processo n.º 325.912/62, pronunciamento que se encontra junto, por cópia, a estes autos.

Encaminhe-se à Secretaria de Administração.

Em 29 de agosto de 1964.

EUGÊNIO DE VASCONCELLOS SIGAUD
Procurador-Geral do Estado

BENS DO ESTADO, IMÓVEIS POR DESTINO. CESSÃO ONEROSA E TEMPORÁRIA DE USO

O ilustre Diretor do Serviço de Teatros, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, solicita o pronunciamento dêste órgão sobre o “empréstimo” de poltronas do Teatro João Caetano a empresas teatrais particulares, para que as utilizem noutras casas de espetáculo, onde venham a montar peças. Como se evidencia da minuta de termo sugerida, o “empréstimo” seria feito a título precário, podendo o Serviço de Teatros, a qualquer tempo, reclamar a devolução das poltronas. Por outro lado, não haveria remuneração em dinheiro, mas a empresa que tomasse “emprestadas” as poltronas ficaria obrigada a colocar à disposição do Serviço de Teatros certo número de lugares, para que distribua — conforme esclarecimento verbal de seu Diretor — as entradas correspondentes entre estudantes, operários ou outros grupos de pessoas que, interessadas em assistir a tais espetáculos, tenham contudo dificuldade na aquisição de ingressos pagos.

A questão, nos seus aspectos de conveniência e oportunidade, já terá sido apreciada, é claro, pelo órgão técnico. Cabe-nos dizer apenas se há ou não impedimento legal à concretização da idéia. Para tanto, cumpre esclarecer bem dois pontos: a natureza dos contratos que se pretende concluir e o regime jurídico a que estão sujeitos os bens de que se trata. Fácil será, então, verificar se este regime comporta aqueles contratos, ou se, ao contrário, os repele.

Natureza dos contratos

2. Nosso direito civil, como é sabido, conhece duas modalidades de empréstimo: o comodato e o mútuo, servindo de traço distintivo essencial entre ambos a circunstância de ser infungível ou fungível, respectivamente, a coisa emprestada. No caso, é mais que óbvio que de mútuo não se cogita. Mas estará bem caracterizado o comodato? Também não, ao que nos parece.

Com efeito, é da essência dessa figura contratual a *gratuidade*, que até consta de sua definição legal (Código Civil, art. 1.248). Ora, segundo uma fórmula tão sintética quanto exata, “dizem-se gratuitos os negócios