FUNÇÃOÁRIO PÚBLICO — ESTABILIDADE — CONTA- GEM DE TEMPO DE SERVIÇO

— Para o efeito de estabilidade, resultante de mais de 10
anos de serviço, só pode ser contado o tempo de serviço prestado à
mesma entidade pública.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

João da Silva Veloso *versus* Fazenda do Estado da Bahia

Recurso extraordinário n.º 7.155 — Relator Sr. Ministro

BENTO DE FARIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário em
que são: recorrente, João da Silva Veloso, e recorrida, a Fazenda do Estado
da Bahia:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Segunda Turma, conhecer do
recurso e negar-lhe provimento pelas razões e para os fins constantes das notas
taquigráficas.

Custas pelo recorrente.

Supremo Tribunal Federal, 5 de janeiro de 1945. — *José Linhares*, Pre-
sidente. — *Bento de Faria*, Relator.

COMENTÁRIO

ESTABILIDADE — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

Dois julgados relativos à estabilidade do funcionário no ser-
viço público foram, não há muito tempo, proferidos, respectivamente,
pelo Tribunal de Apelação do Estado de São Paulo e pelo Supremo
Tribunal Federal.

Ambos concluíram pela improcedência do pedido de reinte-
gração dos interessados, sob fundamento de não gozarem eles
daquele direito.

E, assim, negaram provimento às respectivas sentenças de
primeira instância, que haviam chegado a igual conclusão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bento de Faria — A sentença de fls. 42 do Juiz da Fazenda do Estado da Bahia esclarece bastantemente o assunto, justificando, com clareza, a decretada improcedência da ação movida por João da Silva Veloso contra o mesmo Estado, a fim de ser anulado o ato da sua demissão de guarda-civil, com a conseqüente reintegração nas funções do seu cargo: (lê).

Resolveu aquêlê Tribunal, em acórdão de 9-3-44, que: “a contagem do tempo de empregado municipal é feita por dias, descontadas as faltas, nos termos dos arts. 96 e 97 do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939 (Estatuto dos Funcionários Cíveis da União)”.

Decidiu o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de 5-1-45, que “para o efeito de estabilidade, resultante de mais de dez anos de serviço, só pode ser contado o tempo de serviço prestado à mesma entidade pública”.

A sentença por aquêlê confirmada julgou o autor carecedor de ação. E, assim julgando, convalesceu a demissão do pleiteante, por abandono de cargo, prevista no § 2.º do art. 238 do mencionado Estatuto, que, subsidiariamente, aplicou à espécie então ajuizada. Fê-lo, porém, baseada no disposto no “art. 93, letra a, § 1.º, e letra b” do referido diploma legal.

Positivamente, capitulou mal a falta.

Não só isto, porém: galvanizou um ato administrativo nulo de pleno direito.

Quanto a estoutro julgado, maior, a nosso ver, é a extensibilidade do sentido de tempo de *exercício* equivalente ao de *serviço* público, indispensável à configuração da estabilidade.

Data venia, pois, discordamos, em parte, do acórdão do Tribunal de Apelação do Estado de São Paulo, e, em tese, da decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal.

A estabilidade do funcionário no serviço público é coisa velha no velho direito nacional. Remonta a décadas. Instituiu-a o Poder Público, há quase um século. Não a descurou o Governo Imperial. Não a esqueceu a Monarquia. Os anais da legislação do antigo regime o patenteiam, comprovadamente.

Na verdade, um decênio de serviço público garantia o funcionário contra o arbítrio dos governantes. A sua demissão fôra subordinada à prova de qualquer das causas legais, então especificadas, como, adiante, demonstraremos.

Releva notar, todavia, que, neste particular, não foi, propriamente, o direito à permanência, ou continuidade, nos quadros do funcionalismo, a força inspiradora da legislação inicial de antanho.

Em apelação, o Tribunal Pleno confirmou tal decisão julgando constitucional o ato da exoneração do apelante, dês que não havia ainda alcançado a estabilidade naquela função (fls. 56 verso — lê).

Não se conformando, o vencido interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 101, III, letras a e c, da Constituição vigente, porque, no seu

Absolutamente, não! Outro foi seu elemento propulsivo. Resultara, por via indireta, do direito a aposentadoria, então reconhecido ao funcionário. Tornara-se-lhe imanente.

Se não, vejamos.

Em 1850, vigorava o dispositivo seguinte:

“Nenhum empregado será aposentado tendo menos de dez anos de serviço”.¹

Veio daí, segundo parece, a estabilidade do funcionário. Teria sido êste o germe, o embrião dêsse direito, condicionado, mais tarde, e substancialmente, ao tempo de serviço público.

Com efeito, negando aposentadoria àquele que contasse menos de um decênio de exercício, traçava a lei fronteiras entre dois campos por ela própria estabelecidos. Uma linha traçava, demarcatória e, para tal efeito, diferencial, entre dois grupos de funcionários: dos que tinham menos e dos que contavam mais de dez anos de serviço.

Dispondo, concomitantemente, que seria aposentado “com ordenado proporcional aos anos o que tivesse menos de trinta e mais de dez”², de exercício, definia aquêl diploma legal, em termos claros, o novo direito reconhecido.

Prescrevendo, no mesmo passo, que os funcionários sòmente poderiam “ser aposentados no caso de se acharem inabilitados para o desempenho dos seus deveres por avançada idade, ou moléstias, ou quando o bem público o exigir”³, garantia-lhes, implicitamente, nova situação jurídica, fora do exercício, dês que ocorresse qualquer dêsses motivos.

Mais. Acenando-lhes, em tais casos, com o afastamento remunerado, novo estado de direito lhes assegurava, preenchida, que fôsse, determinada condição.

Objetar-se-á, entretanto, que se tratava de mera faculdade outorgada ao Poder Público, que a exerceria, se o quisesse.

Admitimo-lo, mas para responder, a quantos assim pensem, que não colhe o argumento.

1 Lei n.º 376, de 20-11-1850, art. 57, § 2.º

2 Lei cit., § 1.º do mesmo artigo.

3 Lei e artigo citados.

entender, o julgado recorrido contraveio os arts. 156 do mesmo estatuto político e 191 e 192 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

O recurso foi arrazoado pelos interessados (fls. 63 e 66).

Ouvida nesta instância, a Procuradoria Geral da República opinou nos termos do parecer a fls. 72: (lê).

Faculdade, ou não, nada alterava o real entendimento da aludida norma legal e o significado dos efeitos dela decorrentes.

De fato, seu uso, ao mesmo tempo que reconhecia a legitimidade duma situação, ou relação, jurídica e preexistente, outra criava, subsequente, e de igual caráter. Esta, por sua vez, emergia da verificação daqueloutra, que lhe fôra posta como condição precípua. E, nestes termos, a permanência do funcionário se consolidava, não, apenas, por sua própria natureza, mas, também, e principalmente, pela segurança da aposentadoria, que autorizava.

Anos depois, vários decretos reproduziam a referida disposição e, além disso, instituíam, expressamente, a estabilidade, tão desejada, quão indispensável à boa marcha dos serviços públicos.

Com efeito, relativamente aos funcionários da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, prescrevia-se:

“São causas de demissão, ainda que o empregado tenha mais de dez anos de serviço:

a pronúncia definitiva dos crimes de peita, falsidade, moeda falsa, peculato, furto, roubo, homicídio, estelionato e irregularidade de conduta:

a revelação de segredos, a traição e abuso de confiança;

a impossibilidade física ou moral de exercer o emprêgo, quando não possa o empregado ser aposentado”⁴.

Dias após, outro decreto era expedido, no qual se continha idêntico dispositivo, menos prolixo, *verbis*:

“São causas de demissão, ainda que o empregado tenha mais de dez anos de serviço efetivo na Secretaria:

a perpetração de qualquer crime grave;

a revelação de segredos;

a traição, o abuso de confiança, a insubordinação grave ou repetida e a irregularidade de procedimento”⁵.

4 Dec. n.º 2.350, de 5-2-1859, art. 22, §§ 1.º, 2.º e 3.º.

5 Dec. n.º 2.358, de 19-2-1859, art. 56, §§ 1.º, 2.º e 3.º.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria (Relator) — A demissão do recorrente foi decretada por motivo de embriaguez habitual, causa essa prevista no art. 39 do Decreto estadual n.º 8.412, de 5 de maio de 1933 (fls. 66).

Sistematizadamente, no decorrer dos dois anos seguintes, em referência às demais Secretarias de Estado, outros decretos vieram, dos quais constavam preceitos, mais ou menos, iguais⁶.

Quase treze anos decorridos, ou seja, em 31-12-1873, aparecia o Decreto n.º 5.512, que assim dispunha:

“Os diretores, os chefes de seção, os primeiros e segundos oficiais que tiverem mais de dez anos de efetivo exercício na Secretaria, só poderão ser demitidos no caso de condenação por qualquer dos crimes especificados nos arts. 167, 169, 170, 173, 174, 176, 177, 192, 193, 222, 226, 257, 264 e 269, de revelação de segredos, de traição, abuso de confiança, insubordinação e constante irregularidade de procedimento”.

Cêrca de quinze anos depois, o Decreto n.º 9.912-A, de 26 de março de 1888, que reformou os Correios do Império, estabelecia, em seu art. 190 e parágrafo único:

“São causas de demissão:

1.º A condenação nos crimes de prevaricação, peita, suborno, concussão, falsidade, peculato, moeda falsa, furto, roubo e homicídio;

2.º Ser procurador de partes em negócios que direta ou indiretamente, ativa ou passivamente, digam respeito ao Correio, exceto nos de interêsses dos ascendentes ou descendentes, irmãos ou cunhados do empregado, fora dos casos de deverem ser por êste despachados;

3.º Tomar parte, por si ou por interposta pessoa, em qualquer contrato, tanto na repartição em que exerce o emprêgo, como em qualquer outra repartição postal;

4.º A revelação de negócios confidenciais e o abuso de confiança em matéria de serviço público, devidamente comprovados;

⁶ Decs. ns. 2.359, de 19-2-1859, art. 19, §§ 1.º, 2.º e 3.º; 2.368, de 5-3-1859, artigo 14; 2.677, de 27-2-1860, art. 27, §§ 1.º, 2.º e 3.º; 2.748, de 16-2-1861, art. 27, §§ 1.º, 2.º e 3.º.

Não tinha êle 10 anos de serviços prestados à corporação, nem fôra nomeado em virtude de concurso de provas.

O tempo de serviço em outras repartições só deve ser contado para aposentadoria.

Assim sendo, conheço do recurso, porque o Tribunal recorrido julgou válido o ato contestado em face da preceito constitucional, mas nego-lhe provimento

5.º As repetidas faltas, contínuas ou interpostas, ao serviço, sem causa justificada, depois de uma advertência ou suspensão;

6.º A impossibilidade permanente, física ou moral, de exercer o emprego, quando o empregado não estiver em circunstâncias de ser aposentado". (Art. 190.)

"Fora do caso previsto no n.º 1 dêste artigo, nenhum empregado pode ser demitido sem ser ouvido". (Parágrafo único do art. 190 cit.)

Era, pois, incontestável, como se vê, a garantia de estabilidade do funcionário, no regime monárquico. Foi, de modo expresso, assegurada *ex-vi* do disposto no art. 22 e seus parágrafos do Decreto n.º 2.350, de 1859. Daí passou, seguidamente, para os Decretos ns. 2.359 e 2.368, do mesmo ano, 2.677, de 1860, 2.748, de 1861, 5.512, de 1873 e 9.912 A, de 1888, relativos aos funcionários das Secretarias de Estado dos Negócios, respectivamente, de Estrangeiros, Império, Marinha, Guerra, Agricultura e dos Correios.

Proclamada a República, surgiu, ainda no período do Governo Provisório, o Decreto n.º 449, de 31-5-1890.

E, em 1891, a nova Constituição preceituava:

"Art. 83. Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime, no que explícita ou implicitamente não fôr contrário ao sistema de governo firmado pela Constituição e aos preceitos nela consagrados".

Ora, em face do primeiro decreto, do de n.º 449, de 1890, e de outros que se seguiram sobre o assunto, logicamente será lícito concluir que, com o novo sistema de governo, então adotado, não colidiam, implícita nem explicitamente, aquêles dispositivos da legislação do antigo regime. E, tanto lhe não eram contrários, que um decreto já existia nesse sentido. Um, não, porque, em outros termos,

de acôrdo com o parecer da Procuradoria Geral da República e os julgados recorridos, por estar de acôrdo com suas considerações.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — O recorrente, que não logrou êxito na ação por êle intentada para anular o ato de sua demissão de guarda-civil,

assim dispunha o art. 34 do Decreto n.º 348, de 9-4-1890, relativo à Contadoria Geral da Guerra:

“O diretor e os chefes de seção podem ser livremente demitidos pelo Govêrno; todos os outros empregados serão conservados enquanto bem servirem, devendo os praticantes, porém, ser demitidos no prazo de dois anos, se não mostrarem aptidão para o serviço da Contadoria”.

E é sabido que a cláusula “enquanto bem servir”, durante anos, conforme entendia o Supremo Tribunal Federal, importava em restrição à demissibilidade *ad nutum*⁷.

A respeito, convém ler o brilhante voto vencido do Ministro PEDRO DOS SANTOS, na apelação cível n.º 5.349, acórdão de 6 de setembro de 1927⁸.

Paralelamente, cumpre assinalar que a Constituição, de 2 de julho de 1891, do Estado da Bahia, estabelecera, àquele tempo, em seu art. 144:

“O empregado público que contar mais de dez anos de serviço no emprêgo, sem nota que desabone a sua conduta, só poderá ser demitido por sentença ou por motivo de incapacidade física ou moral, sendo-lhe mantidas neste último caso as vantagens de aposentação e montepio estabelecidas em lei.

Não se compreendem nesta disposição os cargos de confiança e os de comissão temporária”.

Anos depois, em 1915, a Lei federal n.º 2.924, de 5 de janeiro, transplantava para seu contexto, dando-lhe nova redação, a aludida norma.

7 Rev. do Sup. Trib. Fed. vols. 5.º, pág. 34; 21, págs. 343 a 345; 23, págs. 142 e 150-151; 35, pág. 129; 52, págs. 184 e 256; 55, pág. 97, e 67, pág. 285. Revista de Direito, vols. 29, págs. 328 e 332, 38, pág. 96, e 46, pág. 556.

8 Rev. de Jurisprudência Brasileira, vol. 1.º, págs. 514 a 522.

interpôs o presente recurso extraordinário, na base dos incisos a e c do art. 101, III, da Constituição Federal.

A decisão de primeira instância, confirmada em grau de apelação, fundou-se em que, desde que o autor não tinha um decênio de serviço como guarda-civil, e sua nomeação para esse posto não fôra precedida de concurso, não havia garantia de estabilidade para pleitear a sua reintegração. Argüiu o recorrente

Realmente, a mencionada lei dispunha em seu art. 125:

“O funcionário ou empregado público federal, salvo os funcionários em comissão, que contar dez ou mais anos de serviço público federal, sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres, só poderá ser destituído do mesmo cargo em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo”.

Fixemos as condições a que esse diploma legal subordinara a aquisição de estabilidade: a) ser funcionário ou empregado público federal; b) contar dez ou mais anos de serviço público federal; c) não ser ocupante de cargo em comissão; d) não ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres; e) sentença judicial, ou processo administrativo.

Mais tarde, a Constituição federal de 16 de julho de 1934 prescrevia, em seu art. 169:

“Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa”.

Atentemos, também, nas condições aí estabelecidas: a) tempo de efetivo exercício, que poderia ser de um biênio ou de um decênio, conforme tivesse, ou não, sido nomeado em virtude de concurso; e b) sentença judiciária, ou processo administrativo.

Confrontem-se os dois dispositivos, o da lei ordinária número 2.924, de 1915, e o da referida Constituição de 1934, e ressaltará, inconfundível, a diferença que entre ambos existe. Diferença inconfundível, palpável, iniludível.

Perscrute-se o sentido das expressões *federal*, *salvo os funcionários em comissão* e *sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres*, omitidas no mencionado preceito constitucional, e emergirá a diferença a que se alude.

que teria o tempo necessário a garantir a estabilidade, por isto que teria exercido cargo público, mediante concurso. Ao que respondeu o Juiz — o concurso, que garante a estabilidade após dois anos de exercício, é aquêle feito por meio de provas, consoante dispõe o art. 156, c, da Constituição Federal.

Vê-se, porém, que é caso de recurso, por ter sido impugnada a validade de ato de governo local em face de lei federal e da Constituição Federal, e a

De fato. A omissão do vocábulo *federal*, qualificativo do substantivo *funcionário*, demonstra o propósito do legislador constituinte de estender o reconhecimento daquele direito a todo o funcionário, aos da União, do Estado, do Município, dos Territórios Federais e da Prefeitura do Distrito Federal. Manifesta a intenção de atribuí-lo a quantos considerou em igualdade de condições legais. E, naturalmente, em tal plano os considerou, pela natureza do serviço que lhes é confiado, todo êle de caráter público. Todo êle serviço público, repetimos, por suas características, por sua finalidade, por seus efeitos e por sua razão de ser, apenas distribuído por setores diversos, ex-vi da competência territorial estabelecida pela própria Carta, e decorrente do regime federativo adotado.

A omissão das expressões “salvo os funcionários em comissão” deixou bem claro o intuito do constituinte de outorgar direito à estabilidade também a êstes, quando contassem dez ou mais anos de *efetivo exercício*.

A omissão da intercalada “sem ter sofrido penas no cumprimento de seus deveres” situou a aquisição da estabilidade em função, unicamente, do tempo de serviço.

Aboliu, assim, o art. 169 da Constituição de 1934, três das condições essenciais, ali postas, ou consignadas no art. 125 da Lei n.º 2.924, de 1915, que o legislador não podia ignorar. Tratou, uniformemente, os funcionários públicos das diferentes entidades de governo e de administração, distribuídos pelo país.

Por sua vez, a diversidade, que se nota, entre as expressões *serviço público* (art. 125 da Lei n.º 2.924) e *efetivo exercício* (art. 169 da Const.) é meramente terminológica.

É que tempo de *serviço público* decorre do *efetivo exercício* das funções inerentes ao cargo ocupado pelo indivíduo. E *efetivo exercício* outro não é que o exercício permanente, o desempenho real daquelas funções, a execução diuturna dos trabalhos atribuídos ao funcionário. E é precisamente isto que constitui tempo de *serviço público*, para os efeitos previstos em lei.

Realmente, a Imperial Resolução de Consulta da Seção de Fazenda do Conselho de Estado, de 29 de outubro de 1855, assim o havia entendido, referindo-se à expressão *efetivo exercício* contida no § 2.º do art. 57 da Lei n.º 736, de 20 de novembro de 1850:

justiça local o julgou válido, mas nego-lhe provimento para confirmar a decisão, — desde que o recorrente, ao ser demitido, não contava tempo suficiente para garantir-lhe a estabilidade do cargo, de vez que não era possível adicionar ao serviço prestado ao Estado aquêlê prestado pelo recorrente ao Município.

“...declarou que a palavra *efetivo* dêste parágrafo tem por fim restringir ainda mais o modo de contar o tempo de serviço de que trata o § 1.º de modo que ainda justificadas as faltas não podem ser contadas para dar aos empregados o direito ao ordenado do último lugar em que servirem” (Aviso n.º 371, de 10 de novembro de 1856. Ordem n.º 16, de 8 de janeiro de 1861. Circular n.º 73, de 13 de fevereiro de 1863)².

Temos, portanto, que as expressões *serviço público* e *efetivo exercício* se identificavam, no Império. As omissões posteriormente verificadas não foram obra do acaso, não resultaram de inadvertência do legislador constituinte. Orientou-as o propósito de expurgar o texto anterior, o do art. 125 da Lei n.º 2.924, de 1915, das restrições ali consignadas. Houve manifesto intento, intento consciente, de proscrever aquelas exceções excludentes de funcionários que, afinal, no efetivo exercício dos respectivos cargos, prestavam serviço público.

Equiparou, por conseguinte, a referida Constituição de 1934 todos os funcionários públicos. Equiparou-os, sem deixar margem para diferenças de maior vulto. Equiparou-os, sem preocupação de pertencerem êles aos quadros da União, do Estado, do Município, do Território Federal, ou da Prefeitura do Distrito Federal. Equiparou-os sob o tríplice aspecto dos direitos, dos deveres e das vantagens. E, se dêsse modo os tratou e definiu, foi por considerar serviço público os por êles prestados a qualquer das entidades que integram a Nação.

Guardou igual sentido e extensibilidade idêntica o disposto na alínea c do art. 156 da Constituição de 10 de novembro de 1937, em vigor, cópia literal do art. 169 da Constituição de 1934.

Ali dispõe a Constituição vigente:

“Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se”.

A decisão se ateve aos princípios de direito aplicáveis, na conformidade de julgados dêste Supremo Tribunal Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, acompanho os votos do Sr. Ministro Relator e de V. Ex.^a.

Um traço diferencial, apenas, apresenta, que mais lhe amplia o sentido. Substituiui, como se vê, a locução *em geral* pelas expressões *em todos os casos*, positivamente de maior amplitude.

Com efeito, de um modo geral, a que tanto equivale a locução *em geral* usada na Carta de 1934, poderia, se não justificar, pelo menos explicar alguma restrição à respectiva norma. Igual tolerância, entretanto, não comporta o preceito constitucional de 1937, em face das expressões substitutivas *em todos os casos*.

Nenhuma restrição é possível fazer-se à sua aplicação. Nenhuma exceção aí se admite. A condição, quando não se trata de funcionário nomeado em virtude de concurso, é uma e única: a de contar o interessado dez ou mais anos de serviço. Preenchida, adquire o funcionário estabilidade. Adquire-a, automaticamente.

Quer nos parecer, pois, que, tratando-se de tempo de serviço público, para efeito de estabilidade, nêle deverá ser computado quanto o tenha prestado o funcionário em qualquer das circunscrições territoriais da República, à União, ao Estado, ao Município, ao Território Federal, ou à Prefeitura do Distrito Federal.

Eis porque, com o devido respeito, discordamos do julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal. Dêle discordamos, em tese.

Quanto à decisão do Tribunal de Apelação do Estado de São Paulo, *data venia*, dela dissentimos na parte que legitimou a demissão do funcionário. Trata-se de ato evidentemente nulo, nulo *pleno jure*, por contravir o parágrafo único do art 246 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que o julgado aplicou subsidiariamente. Não, apenas, êste, mas ainda o art. 268, que prescreve o rito do processo administrativo, por abandono de cargo.

Confirmando a sentença de primeira instância, adotou a colenda Côrte de Justiça seus fundamentos. Mas, convenhamos em que à espécie eram, e são, inaplicáveis as disposições contidas no art. 93, letra a, § 1.º e letra b, daquele Estatuto. Aí se regula a exoneração que, substancialmente, difere da demissão, do ponto de vista técnico administrativo.

J. A. DE CARVALHO E MELO

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Tomaram conhecimento do recurso, e negaram-lhe provimento, unânimemente.

Não tomaram parte no julgamento, por não haverem comparecido à sessão, com causa justificada, os Srs. Ministros Valdemar Falcão e Orozimbo Nonato.