

A primeira observação a se fazer, quando do exame do dispositivo, é a de que nêle ocorre um erro de redação. Não poderia o legislador estadual dispor sôbre vigência de lei, matéria que é constitucionalmente privativa da União.

Dispõe o art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1962, Lei de Introdução ao Código Civil:

“Salvo disposição em contrário a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada”.

A conclusão a que se chega é a de que o legislador constituinte quis dizer validade, eficácia, de vez que vigência (qualidade, estado ou situação daquilo ou daquela que é vigente; tempo durante o qual uma coisa vigora: “a vigência de uma lei”, MORAIS) de uma lei é assunto sôbre o qual êle não pode legislar.

Feita essa ressalva, devemos dizer que, ao contrário do que entende o nobre Secretário de Estado, não acreditamos ter o mandamento constitucional qualquer influência na solução da controvérsia.

Procurou-se, no parágrafo, evitar aumento da despesa com o pessoal, sem prévia dotação orçamentária. Não deve o Estado, fer acrescido o ônus dessa verba, a não ser quando o legislador lhe forneça provisões para tal. O princípio do parágrafo claramente o revela, e o final só pode ser compreendido, coerentemente, no sentido de que não haverá a exigibilidade dos pagamentos decorrentes dos acréscimos de despesas a não ser no exercício seguinte, já na vigência do nôvo orçamento, em que tais despesas foram previstas.

Dessa forma, nada impede que uma lei disponha dever ser pago determinado benefício a funcionários, com efeitos pretéritos; o que não é possível a êsses funcionários será exigir tal pagamento antes do próximo exercício financeiro, quando então deverá haver a necessária provisão orçamentária.

24. Em conclusão, opinamos não ser atendível a pretensão formulada. O dispositivo em foco, art. 262 da Lei n.º 1.165, de 1966, não tem efeito retroativo, não se podendo cogitar de pagamento de diferenças de atrasados, devendo o benefício nêle outorgado a determinada classe de servidores, os *Fiscais de Diversões e Jogos em Cassinos e Balneários*, ser outorgado apenas a partir da vigência da lei e com pagamento no exercício seguinte ao de sua promulgação.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1967.

ANTÔNIO CARLOS CAVALCANTI MAIA  
Procurador do Estado

## SERVIÇO PRESTADO A OFÍCIO DE NOTAS E REGISTRO DE CONTRATOS MARÍTIMOS. CÔMPUTO DO RESPECTIVO TEMPO

1. Axel Barbosa Ferreira de Assumpção, escriturário classe I, requereu fôsse computado tempo de serviço prestado ao Ofício de Notas e Registro de Contratos Marítimos.

2. Indeferido o pedido pelo Diretor do DPS, pleiteou o servidor reconsideração. Encaminhado o processo à Procuradoria-Geral, manifestou-se o Procurador GENOLINO AMADO pela manutenção da decisão denegatória. O Procurador PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA, porém, divergiu de tal entendimento, opinando pela contagem do tempo para efeito de aposentadoria. O Sr. Procurador-Geral adotou o parecer do Procurador GENOLINO AMADO e expressou-se contrariamente à consideração do tempo de serviço, tendo sido, em consequência, recusada a pretensão por despacho do Sr. Secretário de Administração, datado de 26 de outubro de 1961. Recorre agora o servidor, em petição datada de 31 de maio de 1966, ao Sr. Governador do Estado, havendo o Sr. Secretário de Administração encaminhado o processo a esta Procuradoria por despacho no qual ressalta:

“A circunstância de a matéria versada haver sido objeto do Parecer n.º 12/61-PCS de fls. 28/32, no sentido do deferimento da pretensão, induz-me ao atendimento do pedido para nôvo encaminhamento a êsse órgão jurídico, de vez que parecem-me subsistentes, a pesar do “Visto” contrário de fls. 32 e do despacho que o acolheu, as razões jurídicas daquele pronunciamento, de lavra do Dr. PETRÔNIO DE CASTRO SOUZA, Procurador Chefe de Assuntos do Pessoal.”

3. Preliminarmente, cumpre se decida da tempestividade do pedido. O Estatuto dos Funcionários Públicos Estaduais (Lei n.º 880, de 1956) não fixa prazo para a manifestação de pedido de reconsideração ou recurso hierárquico. Contudo, dispõe em seu art. 163, n.º II, que o direito de pleitear na esfera administrativa prescreverá em 120 (cento e vinte) dias no que respeita a pretensões fundadas em atos dos quais não resulte a demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade.

Preceitua ainda o Estatuto, que o prazo prescricional acima referido é fatal e improrrogável (art. 164). Entendemos, em face dos termos claros e peremptórios da lei, que de pretensão indeferida pela autoridades administrativa só é suscetível de ser conhecido recurso ou pedido de reconsideração interpostos dentro do quadrimestre que se seguiu à publicação do despacho denegatório ou à ciência do interessado, salvo para os atos de que decorram demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, quando o prazo é de 5 anos.

Ora, no caso dos autos, o recurso foi interposto mais de 4 (quatro) anos após a publicação do despacho indeferitório, pelo que, em nossa opinião, dêle se não deveria conhecer em virtude do decurso do lapso prescricional.

4. Forçoso é reconhecer, contudo, que a orientação dominante da jurisprudência administrativa e da doutrina é no sentido de ser relevada a prescrição quadrimestral.

Funda-se tal entendimento em que não seria de fato prescrição o prazo do art. 163, n.º II, da Lei n.º 880, de 1956, eis que, antes de decorrido o quinquênio, sempre resta ao interessado a via judiciária (cf. PINTO PESSOA, *Manual dos Servidores do Estado*, 10.ª edição, 2.º vol., pág. 578). Por outro lado, sendo pacífico que a administração pode sempre anular os atos que haja praticado contrariamente à lei, não impediria o transcurso do prazo de 4 meses fôsse reexaminado ato que violasse a lei, mesmo a requerimento do interessado. Reconhecemos serem ponderáveis os argumentos, especialmente o último. De fato, mais econômico é que a própria administração pública desfaça um erro que haja cometido do que compelir o interessado a recorrer ao Judiciário. Contudo, o texto da lei é claro e, a nosso ver, imperativo, pelo que mantemos nossa opinião no sentido que, enquanto não revogado o preceito contido no art. 163, n.º II, do Estatuto dos Funcionários Estaduais, pedidos como o presente, manifestados após decorridos mais de 4 (quatro) meses do ato que pretendem ver reformado, não podem ser conhecidos, por prescrito o direito de pleitear administrativamente.

5. De qualquer forma, considerando a jurisprudência e a praxe administrativas, a que acima aludimos, examinaremos o mérito da questão, admitindo que entenda a autoridade superior, de maneira diversa da que adotamos, que se possa conhecer do recurso interposto por Axel Barbosa Ferreira de Assunção.

6. Funda-se a pretensão do requerente no disposto no art. 78, inciso I, da Lei n.º 880, de 1956, que reza:

“Art. 78. Para efeito de aposentadoria, jubilação ou disponibilidade será computado integralmente:

I — O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal”.

Consubstancia tal dispositivo norma prescrita na própria Constituição Federal, em seu art. 192, que preceitua:

“Art. 192 — O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria”.

7. O alcance e o significado dos dispositivos constitucional e estatutário dependem fundamentalmente de se precisar o exato sentido da expressão *serviço público* em ambos inserida.

8. Não é esta tarefa simples. Em primeiro lugar, sobre o conceito de *serviço público* não acordam os autores. As concepções diferem e mesmo se extremam. Basta confrontar as definições que de serviço público dão MARCELO CAETANO (*Manual de Direito Administrativo*, 5.ª edição, pág. 512), HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 266), HAURIU, DUGUIT e JÈZE (transcritas por J. H. MEIRELLES TEIXEIRA em *Estudos de Direito Administrativo*, a págs. 103 e seguintes) para se concluir ser êste um conceito altamente polêmico.

9. Além de impreciso, o conceito de serviço público não é unívoco, vale dizer nem sempre é empregada a expressão *com o mesmo sentido*. Não pode haver dúvida, por exemplo, que, ao se referir a *serviços públicos* no art. 45 da Constituição da Guanabara (“É atribuição do Estado a prestação e administração dos *serviços públicos*”), não quis o Constituinte Estadual representar a *mesma idéia* que traduz tal expressão quando insere nos arts. 192 da Constituição Federal (“o tempo de *serviço público* federal, estadual ou municipal computar-se-á...”) e 50, alínea *e*, da própria Constituição da Guanabara (“tem acesso ao *serviço público* os cidadãos atingidos por incapacidade...”).

10. Esta duplicidade de sentidos não escapou à doutrina.

“Segundo PRESUTTI, a expressão “*serviço público*” é usada em dois sentidos, referindo-se ora aos serviços desempenhados pelo Estado, ora, em acepção mais lata, aos executados também pelos particulares, mas de tal modo que a todos os cidadãos, indistintamente ou a grande número deles, se oferece o seu uso. E neste último caso o serviço classifica-se como público *porque ao público se destina*, ao passo que, no primeiro, diz-se público o serviço *em atenção ou em razão da qualidade da pessoa ou ente que o desempenha*” (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Parte Geral, n.º 187, *apud* J. H. MEIRELLES TEIXEIRA, *Estudos de Direito Administrativo*, pág. 102).

11. Verifica-se assim que, ao menos, em dois sentidos é empregada a expressão *serviço público*. Um, que diríamos objetivo, eis que o conceito traduzido na expressão se define pelo seu *objeto*. É aquêle constante da Seção I do Capítulo II do Título III da Constituição da Guanabara (“Dos Serviços Públicos”) e que corresponde aos serviços prestados à comunidade para atender às necessidades coletivas. Outro, que chamaríamos *subjetivo* porque prende o conceito mais ao sujeito que presta o serviço do que à natureza do serviço prestado. Neste sentido, *serviço público* é o prestado pelo Estado. Empregada com esta conotação subjetiva, passou a expressão a significar também o conjunto de meios materiais de que se serve o Estado para sua atuação. É assim que diversos textos legais

se referem a *ingresso no serviço público*, ou seja ingresso naquela coletividade que serve ao Estado.

12. É com êste último significado, eminentemente subjetivo, que a expressão é empregada no art. 78, inciso I, da Lei n.º 880, de 1956, e no art. 192 da Constituição Federal. Tempo de serviço público aí quer dizer tempo de serviço prestado ao Estado.

13. Fixado assim o alcance dos dispositivos legais em que se ampara o requerente, parece-nos que não pode haver dúvida de que o tempo de serviço prestado ao Ofício de Notas e Registro de Contratos Marítimos é tempo de serviço público porque prestado ao Estado, a uma repartição pública. Não importa que não recebesse êle dos cofres públicos. A lei não impôs tal requisito para que se considerasse como público o tempo de serviço prestado.

14. Parece-nos, também, *data venia* do entendimento do ilustrado Procurador GENOLINO AMADO, adotado pelo digno Procurador-Geral de então, que a discussão sôbre ter sido ou não o requerente serventuário é irrelevante. *Desde que comprove efetivamente* haver prestado serviços a órgão do Estado — e cartório de notas e registro é indiscutivelmente órgão do Estado — há que se computar tal tempo para efeito de aposentadoria e disponibilidade, em obediência ao imperativo legal.

15. Contudo, essa comprovação há de ser feita perante a Corregedoria da Justiça, por força do disposto no art. 2.º do Dec.-Lei n.º 3.164, de 31 de maio de 1941, que reza:

“Para o efeito da aposentadoria, paga pelo Tesouro Nacional, contar-se-á, também, ao serventuário, todo o tempo de serviço ou qualquer função pública federal, exercida anterior e não cumulativamente com o officio de justiça e, bem assim, o prestado em qualquer função efetiva de auxiliar da Justiça, embora não remunerada pelos cofres públicos. A apuração do tempo far-se-á inicialmente perante o Corregedor da Justiça do Distrito Federal, o qual apreciará as provas apresentadas.

Parágrafo único — O processo seguirá depois, por intermédio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, quanto à apuração do tempo, à concessão da aposentadoria e ao cálculo dos vencimentos respectivos, os trâmites observados para os funcionários da União”.

16. Tal dispositivo se encontra em pleno vigor, sendo mesmo ocioso dizer que necessário se faz apenas adaptar, em sua leitura, as indicações de órgãos e autoridades federais a seus correspondentes estaduais.

17. Também não se argua que a atribuição de S. Excia. o Sr. Corregedor da Justiça se limita à hipótese em que o funcionário se queira aposentar em cargo da Justiça. O tempo de serviço se há de comprovar, pela forma e meios legalmente indicados, perante o órgão ao qual foi prestado,

ainda que se pretenda utilizá-lo junto a outra entidade pública. É aliás o que sucede na rotina: qualquer funcionário que venha de outro Estado ou Município ou da União (de qualquer dos Podêres), para obter a contagem de seu tempo de serviço frente ao Estado da Guanabara precisa trazê-lo apurado, em forma devida, pela repartição ou órgão em que serviu.

18. Em face de todo o exposto, parece-nos que — se a Administração entender que o recurso não deve ser preliminarmente rejeitado em virtude da ocorrência da prescrição prevista no art. 163, inciso II, do Estatuto dos Funcionários Estaduais — deverá o processo ser remetido à Corregedoria de Justiça para que lá se faça a apuração do tempo de serviço do requerente. Se comprovado êste, pela forma legal e regular, parece-nos deva ser computado para efeito de aposentadoria e disponibilidade, por ser tempo de serviço público.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 29 de julho de 1966.

PEDRO PAULO CRISTOFARO  
Procurador do Estado

Visto. O Ofício de Notas e Registro de Contratos Marítimos (fls. 24 e 25) deve ser hoje o Tabelaio de Notas de Contratos Marítimos a que se refere o art. 217 do Código de Organização Judiciária (Dec.-lei n.º 8.527, de 31 de dezembro de 1945), partindo-se da legislação anterior (Dec. n.º 15.788, de 8 de novembro de 1922, art. 21; Dec. n.º 15.809, de 11 de novembro de 1922, art. 1.º; Lei n.º 5.372-B, de 10 de dezembro de 1927, arts. 1.º e 3.º).

Determinando o diploma legal (Dec.-lei n.º 3.164, de 31 de maio de 1941) que a apuração do tempo de serviço em causa se fará, inicialmente, perante a Corregedoria da Justiça, a qual apreciará as provas apresentadas, não há como entrar-se em indagações jurídicas sôbre o problema, pois sequer se sabe da própria existência do aludido tempo.

Sômente após essa apuração — em forma regular e pelo órgão competente —, ditas indagações terão seu lugar e serão, então, abordadas.

Assim, aprovo, por ora, apenas os itens 15, 16 e 17 do parecer, e a sugestão da remessa à Corregedoria da Justiça.

A matéria aprovada em meu Visto de fls. 21 fica, assim, em suspenso.

Encaminhe-se ao Exmo. Sr. Secretário de Administração.

Em 29 de agosto de 1966.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA  
Procurador-Geral do Estado