
**MPU – CÔMPUTO DE TEMPO PARA FINS DE ADICIONAL POR
TEMPO DE SERVIÇO E DE SERVIÇO PÚBLICO EFETIVO PARA
OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO SEM VÍNCULO COM
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Consulta

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo I - Classe III - Plenário

TC-011.746/97-1

Natureza: Consulta

Interessado: Haroldo Ferraz da Nóbrega (Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República)

Órgão: Ministério Público da União

Ementa: Consulta sobre a possibilidade de os membros do Ministério Público da União, que exerceram cargos em comissão, sem vínculo com a Administração Pública Federal, computarem o respectivo tempo para fins de adicional por tempo de serviço e de serviço público efetivo. Conhecimento. Resposta negativa à autoridade consulente em relação ao adicional por tempo de serviço. Tempo computado para fins de aposentadoria. Comunicação. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da 2ª SECEX, com a qual se manifestaram de acordo o Diretor de Divisão Técnica e o Secretário de Controle Externo:

“Cuidam os autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República, Haroldo Ferraz da Nóbrega, por meio do Ofício PGR nº 668/97, dirigido ao Exmo. Sr. Presidente desta Corte, Ministro Homero Santos, sobre a possibilidade legal de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço e, ainda, se esse tempo pode ser considerado como de serviço público efetivo.

2. A consulta reúne condições para o seu conhecimento, pois foi formulada por autoridade competente (art.216, inciso I, do Regimento Interno) e não versa sobre caso concreto.

3. O parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica, de que trata o § 2º do art. 216 do Regimento Interno, não acompanha os presente autos; entretanto, esse fato não impede o conhecimento da consulta, conforme de depreende do texto regimental, **in verbis**:

“Art. 216

§ 2º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.”(grifei)

4. Passo, então, a analisar o tema objeto destes autos.

5. Em consulta formulada pelo TRT da 17ª Região, consubstanciada na Decisão nº 308 – Plenário, Ata nº 29/95, este Tribunal firmou o entendimento de que “o tempo de serviço prestado pelo servidor somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço – (anuênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista) e que somente a partir do momento em que o servidor se tornar titular de cargo de provimento efetivo, iniciar-se-á a contagem do tempo de serviço prestado, para os efeitos aqui perquiridos (Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, atuais Anuênios), desprezando-se para esse fim o tempo de serviço prestado antes da sua posse em cargo efetivo”.

6. Daí a ilação de que aos membros do Ministério Público aplica-se o entendimento supracitado, porquanto a Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, não dispensou-lhes tratamento diferenciado, relativamente à questão ora abordada. Por outro lado, não há óbice ao aproveitamento do tempo de serviço, exercido em cargo em comissão, sem vínculo efetivo, para efeito de aposentadoria.

7. Ante o exposto, proponho a este Egrégio Tribunal:

7.1 conhecer da presente consulta para responder ao ilustre consulente que:

a) o tempo de serviço prestado pelos membros do Ministério Público somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço (anuênios ou quinquênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista), uma vez que a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, não dispensou-lhes, quanto a esse aspecto, tratamento diferenciado dos demais servidores públicos;

b) esse tempo, entretanto, pode ser aproveitado para fins de aposentadoria;

7.2 encaminhar cópia do Relatório, Voto e da Decisão que vier a ser proferida ao ilustre consulente;

7.3 arquivar os presentes autos.”

2. Em razão da matéria suscitada na presente consulta, solicitei a audiência do Ministério Público junto a esta Corte que, por meio de Parecer da lavra do Procurador Ubaldo Alves Caldas, manifestou-se em consonância com a proposta da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

A presente consulta preenche os requisitos previstos no art. 216 do Regimento Interno, merecendo, portanto, ser conhecida.

2. No tocante ao seu mérito, cabe separá-la em dois tópicos para fins de exame, de modo a permitir claro entendimento das questões suscitadas.

3. O primeiro ponto objeto de indagação pela autoridade consulente refere-se à possibilidade de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus ao adicional por tempo de serviço sobre esse tempo.

4. Cabe salientar, inicialmente, que a mencionada Lei Complementar, de 20 de maio de 1993, em seu art. 224, § 1º, estabelece que “Sobre os vencimentos incidirá a gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de **serviço público efetivo**, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com tempo de serviço público” (grifo nosso).

5. Anteriormente à edição da Lei Complementar nº 75/93, a matéria havia sido tratada na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que, em seu art. 50, inciso VIII, previa que poderia ser outorgada aos seus membros vantagem relativa à “gratificação adicional por ano de serviço, incidente sobre o vencimento básico e a verba de representação, observado o disposto no § 3º deste artigo e no inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal”.

6. Vê-se, portanto, que a aceção da Lei nº 8.625/93 é mais abrangente do que a da Lei Complementar nº 75/93, uma vez que a mencionada Lei Ordinária faz menção, apenas, a ano de serviço, enquanto que o Estatuto do Ministério Público expressamente consigna ano de serviço público efetivo, ambas as expressões ao se referirem à gratificação adicional por tempo de serviço. Todavia, após a edição da mencionada Lei Complementar restringiu o legislador a referida gratificação a anos de **serviço público efetivo**.

7. Outro dispositivo legal que merece ser mencionado é o art. 287 da Lei Complementar nº 75/93 que estabelece que se aplicam subsidiariamente aos membros do Ministério Público da União as disposições gerais referentes aos servidores públicos, respeitadas, quando for o caso, as normas especiais contidas na referida Lei Complementar, ou seja, as disposições da Lei nº 8.112/90 são, então, subsidiariamente aplicadas.

8. Feitos os registros acima, ressalto que este Tribunal já se pronunciou em caráter normativo sobre a referida questão, com relação aos servidores públicos, conforme registrado pela Unidade Técnica, pois, em processo relativo à consulta formulada pelo TRT da 17ª Região sobre a possibilidade do cômputo, para efeito de anuênio, do tempo de serviço prestado em cargo de provimento em comissão por servidor que passou a ocupar cargo de provimento efetivo, respondeu nos seguintes termos (Decisão nº 308/95 – Plenário):

“8.1. que o tempo de serviço prestado pelo servidor somente no exercício de cargo em comissão, sem vínculo efetivo, não é computável para efeito de adicionais por tempo de serviço (anuênios), qualquer que seja sua natureza jurídica (Estatutária ou Celetista); e

8.2. que somente a partir do momento em que o servidor se tornar titular de cargo de provimento efetivo, iniciar-se-á a contagem do tempo de serviço prestado, para os efeitos aqui perquiridos (Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, atuais Anuênios), desprezando-se para esse fim o tempo de serviço prestado antes da sua posse em cargo efetivo.”

9. Temos, assim, que, em relação aos servidores públicos regidos pelo novo RJU, não restam dúvidas, pois, de que eles, na hipótese de terem ocupado tão-somente cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, não fazem jus ao adicional por tempo de serviço sobre esse tempo. Este é, inclusive, o entendimento expresso na doutrina de Ivan Barbosa Rigolin, em sua obra “Comentários ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis”, Editora Saraiva, 4ª edição, que, ao discorrer sobre o tema, registra: “Apenas o servidor efetivo tem direito ao anuênio. Servidor em comissão não faz jus, portanto, pela sistemática da L. 8112, ao adicional por tempo de serviço.”

10. Saliento, ainda, que, buscando no Regime Jurídico Único algumas definições, encontramos o art. 41, *caput*, que define remuneração como “o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”. Seu § 1º estabelece que a “remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62”. O art. 62, por sua vez, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.527/97, dispõe que ao “servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é devida retribuição pelo seu exercício”. Por fim, o art. 67, também alterado pela citada Lei, ao tratar do adicional por tempo de serviço, estabelece que será “devido à razão de cinco por cento a cada cinco anos de **serviço público efetivo prestado à União**, às autarquias e às fundações públicas federais, observado o limite máximo de 35% incidente exclusivamente sobre o **vencimento básico do cargo efetivo**, ainda que investido o servidor em função ou cargo de confiança”.

11. As disposições legais acima referidas, em especial a contida no art. 67 do R.J.U., não catalogam o adicional por tempo de serviço como vantagem pertinente ao exercício do cargo comissionado. Logo, não fará jus ao referido adicional o servidor que não mantenha vínculo efetivo com a Administração Pública Federal.

12. A título de reforço à tese acima mencionada, oportuno trazer à colação pronunciamento do Ministério Público em Sessão de 25.03.93 da 2ª Câmara (Acórdão nº 40/93 - 2ª Câmara - TC 575.624/91-4), onde o então titular daquele órgão, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, manifestou-se nos termos abaixo, ressaltando-se que os argumentos permanecem válidos, uma vez que as alterações introduzidas na Lei nº 8.112/90 pela Lei nº 9.527/97 não afetam a essência do que se discute:

“Por derradeiro, escusamo-nos por não endossar o entendimento de que são devidos anuênios a ocupantes apenas de cargo em comissão, sem a titularidade de cargo efetivo, pois que o legislador dá tratamento diferenciado à questão da remuneração de um e outro cargo, consoante se infere do cotejo dos dispositivos que regem a matéria na Lei do Regime Único (cf. Lei nº 8.112/90, art. 41, ‘caput’ e § 1º, c/c art. 67). Daí a ilação de que o titular de cargo efetivo faz jus ao vencimento desse cargo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes, dentre as quais se destaca o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no citado art. 67, enquanto o servidor investido apenas em cargo comissionado tem remuneração disposta de forma diversificada, não sendo contemplada, aí, a referida vantagem permanente, dada a natureza mesma do cargo declarado de livre nomeação e exoneração”.

13. Ressalto que todas as ponderações acima expostas, ainda que mencionem exhaustivamente a Lei nº 8.112/90, são válidas para a consulta que ora se examina, ante o conteúdo conceitual que encerram e o caráter subsidiário previsto no próprio Estatuto do Ministério Público da União.

14. Retornando ao objeto do primeiro ponto desta consulta, concernente ao texto específico do art. 224, § 1º, da Lei Complementar nº 75/93, ressalto que o referido dispositivo faz menção expressa a ano de **serviço público efetivo** para cálculo da gratificação adicional por tempo de serviço. Assim, importa que se delimite o exato sentido da expressão serviço público efetivo para definição de seu alcance.

15. Início considerações acerca do tema, portanto, conceituando serviço público efetivo. Para tanto, cito Celso Antônio Bandeira de Mello que em sua obra “Curso de Direito Administrativo”, 5ª edição revista e atualizada, Malheiros Editores, definiu que servidores públicos civis “são unicamente os servidores públicos (civis) da administração direta, das autarquias e das fundações públicas **ocupantes de cargos públicos**; excluídos, pois, os servidores empregados, isto é, os que a elas estejam vinculados por contrato, bem como os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e das fundações de direito privado acaso instituídas pelo Poder Público, pois todos estes são, igualmente, empregados, isto é, não titularizam cargos públicos”.

16. Os cargos públicos acima mencionados são criados por lei para provimento efetivo ou em comissão. Segundo definição do mesmo autor, cargos de provimento em comissão, que dispensam concurso público, “são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar *ad nutum*, isto é, livre-

mente, quem os esteja titularizando”. Já os cargos de provimento efetivo “são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez”.

17. Agregando às definições acima indicadas, trago a doutrina de Ivan Barbosa Rigolin, em obra já citada, que, ao tratar exatamente do termo serviço público efetivo contida no art. 67 da Lei nº 8.112/90, registra: “Vencimento é aquele conceito dado pelo art. 40, para efeito deste art. 67. Quanto a ‘serviço público efetivo’, não se deve interpretar esta expressão como referindo serviço público efetivamente prestado, mas serviço *em cargo de provimento efetivo*. Ou, de outro modo, a lei provavelmente mencionaria ‘efetivo exercício’”.

18. Logo, serviço público efetivo há de ser aquele prestado por servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, não cabendo se falar, pois, em serviço público efetivo prestado por ocupante de cargo em comissão.

19. Em conclusão, portanto, no que toca à possibilidade de os membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, fazerem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço, entendo aplicar-se a jurisprudência já consolidada nesta Corte, mencionada no item 8 precedente, ante a inteligência conferida à expressão serviço público efetivo.

20. Extrapolando-se, todavia, esta primeira questão, para vê-la com outro enfoque, tem-se que, no período compreendido entre a edição da Lei nº 8.625/93 e da Lei Complementar nº 75/93, o comando legal expresso no art. 50, inciso VIII, da mencionada Lei Ordinária imprimia orientação mais genérica à matéria, fazendo valer, assim, o entendimento de que seriam computados anos de serviço, para efeito de adicional por tempo de serviço. Entendo que não quis, portanto, o legislador no texto da citada Lei Orgânica conferir aceção mais restrita à vantagem que se discute, pois, caso fosse sua intenção fazê-lo, explicitá-lo-ia, sem subterfúgios. Logo, no interregno compreendido entre as duas Leis mencionadas, em não havendo restrição na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e não sendo possível a aplicação subsidiária da Lei nº 8.112/90, uma vez que tal previsão somente passou a constar da Lei Complementar nº 75/93 (art. 287), o tempo de serviço prestado pelos membros daquele Órgão em cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, pode ser computado para fins de adicional por tempo de serviço.

21. Importa salientar que a Lei Orgânica do Ministério Público da União que vigorou anteriormente a Lei nº 8.625/93 – Lei nº 1.341/51 – estabelecia, em seu art. 96, que “No que for omissa a presente lei, aplicar-se-á o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União”. Logo, uma vez não revogado tal dispositivo quando da edição da Lei nº 1.711/52 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União –, passou a valer para os membros do mencionado Órgão, no tocante ao adicional por tempo de serviço, as disposições desta última Lei. Portanto, na fase que antecedeu a edição da Lei nº 8.625/93, o comando também era genérico, ou seja, contava-se ano de serviço para cálculo do referido adicional, sem qualquer tipo de restrição a se efetivo ou em comissão.

22. Temos, pois, na história mais recente, três situações que devem ser consideradas para fins de cômputo de tempo de serviço para gratificação do respectivo adicional para os membros do Ministério Público da União, ressaltando-se, contudo, que sua contagem opera-se nos termos da legislação vigente, **aplicável à data em que deve produzir seus efeitos**, a saber:

a) antes da edição da Lei nº 8.625/93: computa-se para fins de adicional por tempo de serviço o período em que os referidos membros ocuparam tão-somente cargos em comissão, ainda que **sem vínculo efetivo** com a Administração Pública Federal;

b) após a edição da Lei nº 8.625/93 e antes da edição da Lei Complementar nº 75/93: idem;

c) após a edição da Lei Complementar nº 75/93: computa-se para fins de adicional por tempo de serviço apenas o período relativo aos anos de **serviço público efetivo**, nos termos de seu art. 224, § 1º.

23. Com relação ao segundo ponto objeto de indagação pela autoridade consulente - possibilidade de ser considerado como de serviço público efetivo o tempo em que membros do Ministério Público da União, regidos pela Lei Complementar nº 75/93, exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal – entendo não serem necessárias maiores considerações, em razão de tudo o que acima expus. Ressalto, inclusive, que se, em uma situação hipotética, pudesse o referido tempo ser computado como de serviço público efetivo, valeria, então, para concessão de adicional por tempo de serviço.

24. Logo, o tempo em questão, ainda que não possa ser considerado como de serviço público efetivo, há que ser computado integralmente para os efeitos de aposentadoria, nos termos do art. 40 da Constituição Federal.

Ante o exposto, concordando com os pareceres emitidos nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

DECISÃO Nº 747/98 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC-011.746/97-1
2. Classe de Assunto: III- Consulta
3. Interessado: Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República
4. Órgão: Ministério Público da União
5. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade Técnica: 2ª SECEX
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, 1º, inciso XXIII, e 216 do Regimento Interno, conhecer da presente consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade;

1. Publicada no DOU de 16/11/1998.

8.2. responder à autoridade consulente que:

8.2.1. após a edição da Lei Complementar nº 75/93, os membros do Ministério Público da União, regidos pela mencionada Lei, e que exerceram cargos em comissão, sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, não fazem jus, sobre esse tempo, ao adicional por tempo de serviço, haja vista que tal adicional é devido exclusivamente por ano de serviço público efetivo, nos termos do art. 224, § 1º, daquela Lei Complementar;

8.2.2. o referido tempo será computado para fins de aposentadoria;

8.3. remeter ao interessado cópia do Relatório e Voto que fundamentam a presente deliberação;

8.4. arquivar estes autos.

9. Ata nº 44/98 - Plenário.

10. Data da Sessão: 04/11/1998 - Ordinária.

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Homero Santos (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Homero Santos
Presidente

Adhemar Paladini Ghisi
Ministro-Relator