## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — GRATIFICAÇÃO ADICIONAL — LICENÇA ESPECIAL — APOSENTADORIA*

*— O tempo de serviço correspondente a licença especial não gozada, por servidor civil, não se conta em dobro para efeito de gratificação adicional.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Hélio Monteiro de Toledo Salles *versus* Exmo. Sr. Presidente da República
Mandado de segurança n.º 19.921 — Relator: Sr. Ministro
THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, indeferir o pedido.

Brasília, 8 de março de 1972. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Thompson Flores*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Thompson Flores*: O requerente, procurador de 1.ª categoria do INPS, requereu e obteve sua aposentadoria, por contar 35 anos de serviço público. O ato que o inativou assegurou-lhe a gratificação adicional por sete qüinqüênios, 35%, tudo em conformidade com a Portaria G.P.L. 30, de 14.9.67, publicada no respectivo Boletim, n.º 166, fls. 17.

Todavia, dito ato veio a ser retificado pelas portarias de 11.10 e 8.11 seguintes, nas quais a gratificação referida ficou reduzida a 30%, correspondentes a seis qüinqüênios. E isso porque não merecia contemplado para o efeito daquele adicional, o tempo de licença especial não gozada e convertida em dobro, o qual, segundo esse entendimento, cabe ser considerado, apenas, para o fim da aposentadoria.

Exauriu o impetrante a via administrativa, sem qualquer proveito, pois, indo ter, por fim, o expediente ao Sr. Presidente da República, houve por bem S. Exa. aprovar o parecer do Sr. Consultor-Geral da República, em desfavor do inativado.

2. Publicado o parecer em questão, com a mencionada aprovação, no *D.O.* de 29.3.71, p. 2.431, ajuizou o inconformado em 18 de julho seguinte o presente mandado de segurança.

Longamente sustenta sua pretensão, como já o fizera na via administrativa.

Deduz, com base na legislação que invoca (Leis n.ºs 283/48, arts. 1.º e 7.º; 1.711/52, art. 116, 117 e 79, IX; 4.902/65, art. 4.º; e 4.439/64, artigo 2.º), que a licença especial não gozada e convertida em tempo dobrado de serviço, computa-se não só para a aposentadoria, mas, também, para a gratificação adicional, completando qüinqüênios, quando se venha a inativar o interessado, tal como sucede com os militares.

Acena para precedentes judiciários, emanados desta Corte, do Tribunal Federal de Recursos e de juiz singular,

bem como do Tribunal de Contas, além de outras circunscritas à área administrativa.

Em pretensa ajuda de suas considerações insere as cópias de fls. 17 *usque* 90.

3. Distribuído o feito ao eminente Ministro Luiz Gallotti, solicitou S. Exa. informações. Prestou-as o requerido, e se acham elas a fls. 96-105, procurando responder nos termos do pedido. (*leu*).

4. Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, firmado pelo Procurador José Fernandes Dantas, e aprovado pelo Procurador-Geral, Xavier de Albuquerque, pela denegação, com a seguinte fundamentação, folhas 107-9:

"1. Com aprovação presidencial, o parecer do Exmo. Sr. Consultor-Geral da República contrariou a pretensão do ora impetrante, procurador autárquico, no tocante à integração de seus proventos com mais um qüinqüênio de gratificação adicional, correspondente ao tempo de serviço complementado pela contagem em dobro do período de licença especial não gozada (fls. 20). Daí o pedido de segurança, baseado nos precedentes que indica e no entendimento de que, se a Lei n.º 4.902/65 assegura aos militares a contagem, "para todos os efeitos legais", do tempo dobrado das licenças especiais não gozadas, idêntico tratamento deve ser dispensado ao servidor civil, mormente em se tratando de licença instituída em favor dos civis e militares por uma única lei, a Lei n.º 238/48.

2. Sem embargo da proficiência com que foi posta a questão na inicial, estamos em que os subsídios fornecidos com as informações, da lavra do eminente Consultor-Geral da República, bastam ao repúdio do pedido (fls. 99). Com efeito, quanto aos precedentes que o ilustram, está demonstrado que versaram tese pertinente ao direito adquirido. Decidiram a impossibilidade de retirar-se dos *servidores militares inativados* o adicional conseqüente da contagem em dobro dos períodos de licença especial não gozada, quando concedido na vigência de regulamento que admitia a contagem, mas sucedido por outro que não a admitia — Decretos n.ºs 30.119/51 e 35.658/54, regulamentos sucessivos do art. 53 do Código de Vencimentos e Vantagens.

3. É certo que restaria, dentre aqueles acórdãos trazidos à colação, o prolatado pela Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, no Ag n.º 30.726, de 20.6.63. Todavia, a este as informações antepõem a decisão desse pretório no MS n.º 10.603, julgado em 6 de 3 daquele mesmo ano, e na qual, pelo voto do Relator, Ministro Ary Franco, confirmou-se a tese de não se comportar, na interpretação da Lei n.º 283/48, o entendimento de contar-se a licença prêmio não gozada, para efeito de adicionais.

4. No mais, o impugnado parecer da Consultoria-Geral da República se impõe pela correção com que se houve na interpretação da regra estatutária de que se cuida, não vindo ao caso a invocada Lei n.º 4.902/65, de aplicação específica aos servidores militares. Não basta o princípio da isonomia para estendê-la aos servidores civis, senão que a necessária medida legislativa, em termos de alteração da norma que aos servidores civis concede a contagem em dobro para o só efeito de aposentadoria."

5. Requisitados os autos do processo administrativo referidos, encontram-se eles apensados; e, ouvida a douta Procuradoria-Geral da República, manteve, ainda, seu parecer anterior, fls. 115.

6. Face à declaração de impedimento a fls. 116, o processo foi redistribuído, fls. 117.

É o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Thompson Flores* (Relator): Indefiro o mandado.

2. Como acentuou o relatório, cinge-se ele em propugnar que seja con-

tado em dobro, inclusive para o efeito da gratificação adicional por tempo de serviço, qüinqüênios, o período da licença especial não gozada, e a partir da inativação.

E o fundamento central é que, restabelecida aquela contagem, em dobro, pela Lei n.º 283/48, para servidores civis e militares, adveio, mais tarde, a Lei n.º 4.902/65, a qual, em seu art. 48, proporcionou aos militares a contagem ora pleiteada.

3. Manifesto é que o preceito em questão é limitado aos militares, pois, inserto em seu estatuto.

A licença especial alusiva aos civis, como é curial; regulada está pelo seu estatuto, Lei n.º 1.711/52, a qual nem expressa, nem implicitamente, autoriza a conversão para o fim em apreço.

É possível que injusta seja a orientação legislativa; mas sua lei não é viável à extensão, nem mesmo à sombra do princípio de isonomia, previsto na Constituição, art. 153, § 1.º, pela evidente ausência de seus pressupostos.

4. Quanto aos precedentes judiciários e administrativos, por si, se tivessem ocorrido, não seriam bastantes para o reconhecimento do direito líquido e certo ora sustentado.

Todavia, ou não se aplicam, ou não têm eles o alcance que lhe atribuiu o impetrante.

Ficaram, compridamente, respondidas nas informações, das quais cabe destacar, fls. 100-4:

"É de estranhar-se que dispondo tão claramente o Estatuto dos Funcionários sobre a contagem em dobro da licença especial, houvesse o assunto suscitado tanta celeuma e controvérsias. Cabe, entretanto, um esclarecimento que justificará a existência das dúvidas. É que o adicional por tempo de serviço sempre foi calculado tomando-se por base os anos "de efetivo exercício" do funcionário. Como o afastamento em virtude da licença especial é considerado de "efetivo exercício" (Lei n.º 1.711/52, art. 79, IX), o período a ele correspondente, logicamente, há de computar-se para fins do adicional. Em face disso, por algum tempo discutiu-se sobre a possibilidade, ou não, de contar-se o período dos 6 meses da licença para fins de adicionais (por ser considerado de "efetivo exercício", nos termos do art. 79, IX, da Lei n.º 1.711) e computá-lo em dobro tão-só para aposentadoria (na conformidade do art. 117, da Lei n.º 1.711). Decisões administrativas que entendiam ser a licença especial não gozada apenas contada em dobro para efeito da inatividade, inadmitindo a contagem simples para fins de adicionais, deram margem ao controle do poder judiciário para necessária retificação. No agravo em mandado de segurança n.º 440, trazido à colação pelo impetrante, o eminente Ministro Armando Rollemberg esclarece:

"Também nego provimento aos recursos. Na hipótese dos autos não se cuida, como sustentado nas informações da autoridade impetrada, de considerar o pedido de licença especial contado em dobro como tempo de serviço para qualquer efeito, e sim de incluir no tempo de serviço o período normal de gozo da citada licença, ao qual fazia jus o impetrante na data em que requereu a aposentadoria."

No que tange aos militares, as dúvidas decorreram dos Decretos n.ºs 30.119, de 1951, e 35.658, de 1954, os quais, regulamentando o art. 53 do Código de Vencimentos e Vantagens, dispuseram diversamente quanto à contagem da licença especial não gozada para fins de adicionais. O primeiro a admitia; o segundo, não. O que decidirma, o eg. Supremo Tribunal e o colendo Tribunal Federal de Recursos, foi que "a regulamentação nova não poderia desfazer as situações definitivamente concluídas no domínio da anterior." Neste sentido, são as decisões proferidas no RE n.º 60.065, 4.905, Ag n.ºs 29.686, 5.416 (TFR), todos trazidos à colação pelo impetrante.

Como se vê, os acórdãos referidos

pelo impetrante não têm pertinência com a matéria postulada no *writ*, pois, em nenhum deles decidiu-se pela contagem em dobro da licença especial para fins de adicional por tempo de serviço, em relação aos funcionários civis.

É certo que existe, entre os citados, um acórdão da Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria, assim ementado:

"Servidor Público. Licença prêmio não gozada. O tempo de licença prêmio não gozada se conta em dobro para todos os efeitos."

O sucinto voto do Eminente Ministro Relator, no caso, diz apenas:

"Nego provimento. O tempo de licença prêmio não gozada se conta em dobro para todos os efeitos, de acordo com a jurisprudência deste tribunal e do eg. Supremo Tribunal Federal."

Essa decisão é de 20 de junho de 1963. Pois bem, em 6 de março daquele ano, o eg. Supremo Tribunal, julgando o MS n.º 10.603, do qual foi relator o saudoso Ministro Ary Franco, decidiu:

"A licença prêmio não gozada não se computa para adicionais."

Em seu voto, esclareceu o Eminente Relator:

"... nego provimento ao recurso. Penso que a maioria do Tribunal Federal de Recursos colocou bem a questão. Realmente, a Lei n.º 283 é clara quando manda contar a licença prêmio não gozada em dobro para efeito de reforma, aposentadoria, disponibilidade não, como quer o impetrante ora recorrente, para efeito de influir no recebimento de adicionais. Como mostrou o eminente Sr. Ministro Godoy Ilha, no Tribunal Federal de Recursos, o governo tentou até dar interpretação de acordo com a reclamação do impetrante, mas o Tribunal de Contas se negou a registrar essa vantagem e o governo modificou o seu decreto, ajustando a lei à interpretação que se consubstancia no acórdão."

(*Ementário Forense*. Setembro 1963, ano XV. N.º 178).

É patente o equívoco da maioria da Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos quando decidiu pela contagem em dobro da licença prêmio, *para todos os efeitos*, sob o fundamento de ser essa a jurisprudência do eg. Supremo Tribunal Federal e do próprio Tribunal Federal de Recursos. Como demonstrado acima, a jurisprudência, na espécie, era em sentido oposto, não só dos mencionados tribunais, quanto, também, do Tribunal de Contas da União.

No que concerne à Corte de Contas, o parecer de sua 5.ª Diretoria, trazido à colação pelo impetrante, em nada altera a afirmação do eminente Ministro Godoy Ilha, pois, a hipótese desse parecer é de funcionário do legislativo, amparado pelo art. 171, da Resolução 67/62; quando no mesmo parecer se alude aos funcionários do poder executivo (situação do impetrante) é para afirmar-se:

"Isto tem conduzido à interpretação de que, *na área do poder executivo*, para o cálculo dos adicionais por qüinqüênios, os funcionários só contam o *tempo de serviço público efetivamente prestado*, não lhe aproveitando o tempo em dobro ou o arredondamento, embora computáveis para efeito de aposentadoria e disponibilidade."

Como se vê, também para a 5.ª Diretoria do Tribunal de Contas, no caso do impetrante — "da área do poder executivo" — a contagem em dobro da licença especial apenas será computada para fins de inatividade.

Alega o impetrante que a orientação consagrada na Consultoria-Geral da República, por intermédio dos Consultores, Carlos Medeiros Silva e Adroaldo Mesquita da Costa, deveria prevalecer, pois a considera favorável à tese defendida na segurança. Como comprovação, cita um trecho do Parecer 14-T emitido pelo então Consultor-Geral da República Carlos Medeiros Silva:

Vejamos o que disse o próprio Carlos Medeiros Silva acerca desse parecer:

"5. Quando emitir o Parecer 14-T, estava em causa um pedido de transferência para a reserva. Pretendia-se excluir o tempo correspondente à licença especial não gozada do cômputo dos 25 anos, como exigido na lei geral, porque se negava a esse lapso o caráter de "efetivo exercício", conforme a definição do estatuto. Opinei, então, pela prevalência da lei especial. Mas é evidente que somente na hipótese da reforma, como está expresso na Lei n.º 283, art. 7.º, a contagem em dobro se pode dar, não sendo gozada a licença.

Quando o servidor prefere gozar a licença, a regra a invocar-se é a do art. 2.º, isto é, conta-se o tempo correspondente, de forma singela, mas como se fora de efetivo exercício.

Não me parece legítima a extensão que se pretende dar ao meu pensamento, exarado no aludido parecer 14-T, visando a uma hipótese de reforma, expressamente prevista na Lei n.º 283, a fim de admitir-se a contagem, em dobro, do tempo correspondente à licença especial não gozada para a percepção de vantagens pecuniárias em geral. Assim, não encontra justificação do propósito de computar-se, também, em dobro, o aludido tempo, para a percepção de gratificação do tempo de serviço, a que alude o art. 53 do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares (Lei n.º 1.316, de 20.1.51).

Seria generalizar-se uma medida excepcional, a contagem dobrada, quando a lei somente a permitiu para um efeito."

Nesse mesmo sentido opinaram, como Consultores-Gerais da República, Themístocles Cavalcanti (Parecer n.º 29-X, *in Pareceres do Consultor-Geral da República.* vol. I, maio e junho de 1955, p. 108 e seg.), Antônio Balbino (Parecer E-1, *in Pareceres do Consultor-Geral da República.* vol. único, setembro de 1961 a janeiro de 1963, p. 3 e seg.), Gonçalves de Oliveira (Parecer 274-Z, *in Pareceres do Consultor-Geral da República.* vol. 2).

Este é o voto que trouxe escrito, no qual, creio, ficaram respondidas todas as questões que embasaram a controvérsia.

Todavia, da tribuna, o ilustre procurador do impetrante, silenciando sobre as razões antes debatidas, limitou-se a sustentar a irrevogabilidade do ato da administração. Em outras palavras, inativado que fora com a gratificação de 35%, jamais poderia ser ela reduzida. Invoca em seu prol a *Súmula* n.º 473.

Penso que antes o enunciado o desprotege.

Incorrera em erro a administração ao atribuir-lhe a gratificação a maior. Fundara-se ela em preceito de lei que beneficiava, apenas, aos militares, integrando seu estatuto.

Civil o requerente, o seu estatuto, e não o outro, é que rege sua situação.

E ele, como já ficou longamente considerado, não autoriza a conversão da licença especial para o efeito da gratificação, nem mesmo ao inativar-se.

Podia, pois, a administração proceder à sua alteração, como o fez, fundada nos princípios insculpidos no enunciado em questão, primeira parte, de resto, fiel ao que se contém no verbete n.º 346.

É o acréscimo que julguei necessário fazer, ante a defesa oral que acaba de ser produzida.

Assim o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS n.º 19.921 — DF — Rel., Ministro Thompson Flores. Reqte., Hélio Monteiro de Toledo Salles, que também se assina Hélio Salles (Adv., José Duarte). Reqdo., Exmo. Sr. Presidente da República.

Decisão: Indeferido o pedido, à unanimidade de votos. Impedido, o Sr. Ministro Luiz Gallotti. Falaram: o Dou-

tor José Duarte, pelo requerente, e o Prof. Xavier de Albuquerque, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto e Antonio Neder. Procurador-Geral da República, o Prof. Xavier de Albuquerque.