JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

FUNCIONÁRIO PÚBLICO – AGREGAÇÃO – LICENÇA – ATO ADMINISTRATIVO – MODIFICAÇÃO DE CRITÉRIOS DE EXEGESE LEGAL

– Os atos administrativos, baixados na base de critérios exegéticos posteriormente alterados, não são alcançados pelos efeitos dos novos critérios; caso contrário instaurar-se-ia o caos administrativo.

– Interpretação da Lei n.º 1.741, de 1952.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR N.º 5.982/68

Presidência da República – Consultoria-Geral da República – E.M. n.º I-217, de 16 de abril de 1973. "Aprovo. Em 30 de abril de 1973."

PARECER N.º I-217

A Lei n.º 1.741, de 22.11.52, em seu artigo 1.º, prescrevia que

"ao ocupante de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dele, depois de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente".

Por força da jurisprudência judiciária relativa à aplicação dessa lei, também, ao ocupante de *função gratificada,* satisfeitas as condições estabelecidas, assegurou-se o mesmo direito.

Posteriormente, a Lei n.º 3.780, de 12.7.60, em seu art. 60, mandou *agregar* aos respectivos quadros, os funcionários beneficiados com a aplicação da citada Lei n.º 1.741.

2. Com fundamento na legislação acima referida, fez-se constar do título de provimento de Maria Anunciata de Paula Fonseca Cordeiro a seguinte Apostila:

"A Diretora da Divisão do Pessoal do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, usando da atribuição que lhe confere o item IX do art. 57, do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 1.500, de 15 de novembro de 1962, e tendo em vista o Parecer n.º 078-H, do Senhor Consultor-Geral da República, publicado no *Diário Oficial* de 3 de novembro de 1964 e do Parecer, também, do Sr. Consultor-Geral da República, emitido em 1 de dezembro de 1965, no Processo n.º 40.972/64,

resolve declarar que à servidora a que se refere o presente decreto fica assegurado o direito de perceber o vencimento e vantagens correspondente ao símbolo 8-F da função gratificada de Chefe da Seção de Comunicações do Departamento do Interior e Justiça do referido Ministério, a partir de 26 de

novembro de 1965, por ter completado mais de 10 anos de exercício ininterrupto de função gratificada, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952. Rio de Janeiro, 22 de abril de 1966." (Publicada no *Diário Oficial* n.º 86, de 9.5.66).

3. Ocorre, entretanto, que em 22 de março de 1967, o *Diário Oficial* publicou os Pareceres, da antiga DRJP e da Consultoria Jurídica, do DASP, relativos ao Processo n.º 317/67, nos quais se reconsiderou o entendimento anteriormente consagrado no sentido de que "as licenças para tratamento de saúde, bem como os demais afastamentos não considerados de efetivo exercício, nos termos do artigo 79, do Estatuto dos Funcionários, interrompem a contagem do tempo de serviço a que se refere a Lei n.º 1.741, de 22.11.52", para adotar-se a seguinte orientação:

"*a*) não interrompem o decênio de exercício constitutivo do direito ao amparo da Lei n.º 1.741, de 1952, os afastamentos decorrentes de licença para tratamento de saúde ou quaisquer outros que, embora também não considerados de efetivo exercício, não acarretam a perda do vencimento do cargo em comissão ou a gratificação relativa à função gratificada que o servidor ocupe no momento da licença; e

b) *contrario sensu*, constituem afastamentos interruptivos daquele decênio os decorrentes de licença especial ou quaisquer outros que, conquanto também considerados de efetivo exercício (artigo 79 do E.F.), acarretam, por imposição legal ou regulamentar a perda do vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função."

4. As conclusões supra foram robustecidas com os subsídios que lhes emprestara a ilustrada Consultoria Jurídica do DASP, opinando no mesmo processo, *in verbis*:

"Durante o gozo de licença para tratamento de saúde o servidor, ocupante de cargo em comissão ou função de chefia, não se desvincula daquele cargo ou daquela função, continua nele ou nela provido, é o seu titular e nenhum decesso, relativo a vencimento, existe. Conseqüentemente, não haveria, como não há, que se falar em interrupção, em tais casos, para a aplicação do benefício consignado na citada lei. Embora interrupção não haja, concordo plenamente com o desconto no decênio, dos dias alusivos às licenças para tratamento de saúde, por não serem esses considerados de efetivo exercício."

.....

"se um servidor, no momento, prevalecendo-se de serviço anterior ao desempenho de cargo em comissão, desse se afasta em gozo de licença especial e, conseqüentemente, durante o período *deixa de receber os vencimentos do valor do símbolo da comissão*, nada justifica pretender ele a estabilidade financeira prevista na Lei n.º 1.741, porquanto, ao se afastar do cargo *voluntariamente* demonstrou com esse ato que aquele vencimento da comissão não lhe faria falta podendo do mesmo se abster e, dessa forma, fez desaparecer aquele alcance social objetivo da norma legal; conseqüentemente, a licença-prêmio passou a constituir interrupção do decênio."

5. Esse entendimento foi chancelado por meu antecessor nesta Consultoria-Geral, com o Parecer n.º H-517 que assim concluiu:

"... estou de pleno acordo com as conclusões do DASP sobre a matéria, cujas razões foram tão bem lançadas nos pareceres da Divisão de Regime Jurídico e da Consultoria Jurídica, ambos publicados no *Diário Oficial*, de 22 de março de 1967, págs. 347-8" (In *Diário Oficial* de 13.6.67, p. 6.326).

6. Em razão dessa alteração de critério interpretativo, em 21.11.67, a Seção de Direitos e Deveres da Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça — sob a alegação de

que a funcionária Maria Anunciata de Paula Fonseca Cordeiro, houvera gozado licença especial durante os períodos, de 20.9 a 19.11.49 e de 6.1 a 6.3.59 — foi de parecer que se tornasse sem efeito a apostila que lhe assegurara o direito a gozar o benefício da Lei n.º 1.741, dado que o decênio de exercício da função gratificada interrompera-se com o gozo da licença-especial no período de 6.1 a 6.3.59. Por esse motivo, nova apostila — publicada no BP n.º 94, de 8.12.67 — foi baixada tornando sem efeito a anterior.

7. Inconformada com essa decisão, dela, pediu reconsideração a interessada, alegando, em síntese, o seguinte:

a) que a *licença-especial* não interrompe o decênio da função gratificada, desde que é considerada para *todos os efeitos como de efetivo exercício,* inclusive para promoção, nos termos da Lei n.º 1.711, e do Decreto n.º 32.015/52;

b) que a alteração *posterior* de critério interpretativo do DASP, no tocante à matéria, não poderia retroagir para alcançar os atos praticados na vigência dos critérios substituídos, subtraindo-lhe o direito de perceber os vencimentos assegurados pela apostila tornada sem efeito.

8. Apreciando o pedido de reconsideração supra, houve por bem a douta Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça acatá-lo, não só pelas razões invocadas, como, ainda, por entender que

"a interpretação literal dos artigos 116 e 149, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, *data venia,* não se coaduna com os propósitos colimados pela Lei n.º 1.741, de 22 de novembro de 1952, combinada com a Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960. Aceitá-la constituirá limitação vitanda aos direitos dos que, titulares de cargos em comissão ou de função gratificada, se hajam afastado em gozo de licença-especial, que a lei considera de efetivo exercício."

9. Historiando os fatos e invocando os argumentos acima resumidos, o Senhor Ministro da Justiça, por intermédio da E.M. n.º 0574-B, de 12.7.68, solicitou nova audiência desta Consultoria-Geral acerca da matéria. Em conseqüência, foi emitido o Parecer n.º H-724 (*in Diário Oficial* de 30.8.68) que ratificou a posição anterior de plena concordância com a orientação adotada pelo DASP, na espécie.

10. Parecia, assim definitivamente encerrado o assunto, tornando-se pacífica a jurisprudência administrativa sobre o mesmo (Formulação n.º 237, do DASP, *in Diário Oficial* de 24.1.72), quando, pela E.M. 467-B, de 26.7.72, o Senhor Ministro da Justiça sugeriu novo pronunciamento desta Consultoria-Geral a respeito, em atenção a pedido da interessada já, agora, fundamentado em decisão do Egrégio Tribunal Federal de Recursos. A primeira, relativa ao M.S. n.º 64.636 — Rel. Min. Godoy Ilha — com a seguinte ementa:

"Funcionário — cargo em comissão — licença-prêmio.

A licença especial não é interruptiva do exercício de cargo em comissão ou função gratificada, para os efeitos da Lei n.º 1.741, de 1952, em obediência ao disposto no artigo 79, item IX, do Estatuto" (In *Diário da Justiça* de 3 de fevereiro de 1970).

A segunda, ao AMS n.º 66.215 — Rel. Min. Jarbas Nobre — que diz:

"Agregação. A ela faz jus o funcionário que tiver exercido função gratificada durante 10 anos, exercício este que não é interrompido pelo fato de o mesmo ter gozado licença especial. Não prejudica esse direito o fato de o decênio ter sido completado antes do advento da Lei n.º 3.780/60. Segurança mantida" (In *Diário da Justiça* de 29.3.71).

11. Submetida a matéria novamente ao DASP, à vista das citadas decisões judiciais, sua douta Consultoria Jurídica reafirmando

o entendimento que antes adotara, sustentou

"que a extensão de julgados dos Tribunais a outras situações, que não a dos servidores que partes foram desses julgados, só ocorre quando a própria administração se convence do acerto dessas decisões, em estrita obediência ao interesse público, que é o escopo principal da norma jurídica administrativa; e

que, quanto ao fato de a *apostila*, da agregação, ser anterior à orientação administrativa em virtude da qual fora a mesma tornada sem efeito, em nada aproveita à interessada, pois, *"o amparo previsto no artigo 60 da Lei n.º 3.780, de 12 de junho de 1960 — agregação — condicionava-se à expedição do competente decreto presidencial. Dessa forma, verifica-se que, no caso, não ocorreu qualquer ato de agregação que pusoal..."* como salientou, com bastante propriedade, o dirigente do Departamento de Pessoal do Ministério da Justiça."

12. De todo o exposto, deduz-se que, na interpretação da Lei n.º 1.741/52, no que diz respeito à interrupção, ou não, do decênio de exercício do cargo em comissão ou função gratificada, em virtude de afastamentos do funcionário decorrentes de licença (particularmente, licença para tratamento de saúde e licença especial), a orientação normativa do DASP alterou-se em 1967, para considerar o afastamento relativo à primeira (tratamento de saúde) como não interruptivo do decênio, embora dele descontável; enquanto que interrompe o decênio o referente à segunda (especial), apesar de, legalmente, considerado como efetivo exercício para todos os efeitos.

13. A lei referenciada conferia o direito "a perceber o vencimento do mesmo cargo", a quem dele fosse afastado "depois de 10 anos de exercício ininterrupto". Tratava-se, pois, da garantia de estabilidade pecuniária a ocupante de cargo exonerável *ad nutum*, desde que exercido por mais de um decênio, ininterruptamente.

14. O afastamento em virtude de licença especial é considerado de efetivo exercício, nos precisos termos do artigo 79, IX, do Estatuto dos Funcionários. Não o era, entretanto, à época, se decorrente de licença para tratamento de saúde. Esta, todavia, não acarreta a perda do vencimento do cargo em comissão ou da gratificação da função (art. 149, do Estatuto); mas, aquela, acarreta, passando o funcionário a perceber o vencimento do cargo efetivo (art. 116, do Estatuto).

15. Para definir se os afastamentos referenciados interromperiam, ou não, o decênio de que cuida a Lei n.º 1.741, foi a matéria submetida ao controle do poder judiciário. No que tange à licença para tratamento de saúde, decidiu o egrégio Supremo Tribunal Federal que se não verifica a interrupção do decênio (M.S. n.º 18.720, *in RDA* vol. 95, p. 70-1), e, embora não estivesse em julgamento, o eminente Ministro Relator da segurança, em seu voto, encampou o ponto de vista do DASP e da Consultoria-Geral, segundo o qual a licença especial interrompe o decênio de que se trata. No que concerne a esta última, entretanto, o colendo Tribunal Federal de Recursos, conforme acórdãos citados, vem decidindo que o afastamento dela decorrente não é causa interruptiva do decênio tantas vezes aludido.

16. Poder-se-ia considerar, ainda, controvertida a matéria, mas a Lei n.º 1.741, já está revogada, desde o advento do Decreto-lei n.º 200, de 1967. Em razão disso, não caberá mais renovar discussões exegéticas para solução dos casos residuais, alterando-se posição administrativa, anteriormente adotada.

17. No presente caso, no entanto, não se pode negar que a recorrente tem razão quando alega que os efeitos da alteração

do critério interpretativo, posterior à Apostila baixada na vigência do critério substituído, não a atingem, sob pena de retroatividade não permitida.

Com efeito, esta Consultoria-Geral, repetidas vezes, tem sustentado que os atos baixados com base em critérios exegéticos posteriormente alterados, não são alcançados pelos efeitos dos novos critérios. Caso contrário, instaurar-se-ia o caos administrativo.

Data venia, no caso sob exame, pouco importa que o decreto de agregação, por força do artigo 60, da Lei n.º 3.780/60, inexista. O que importa é o ato que reconheceu o direito à aplicação do benefício da Lei n.º 1.741/52. A agregação da Lei n.º 3,780, na hipótese, é mera conseqüência, cuja causa é o direito oriundo da 1.741. Tendo este sido assegurado pela Apostila (tornada sem efeito) a conseqüência era a agregação. Esta não se fez porque foi anulada aquela. Tal anulação, entretanto, resultou da aplicação de critérios exegéticos, posteriormente adotados pela administração que não poderiam, como não podem, retroagir seus efeitos para alcançar os atos anteriormente baixados, como explicado acima.

Em face disso, opino pelo provimento do pedido de reconsideração da funcionária Maria Anunciata de Paula Fonseca Cordeiro, para o fim de revalidar a Apostila, de 22.4.66, que lhe assegurou o direito a perceber o vencimento e vantagens da função gratificada de Chefe da Seção de Comunicação do Departamento do Interior e Justiça.

Sub censura

Brasília, 16 de abril de 1973. *Romeo de Almeida Ramos,* Consultor-Geral da República.