JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — LICENÇA ESPECIAL — TEMPO DE SERVIÇO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República

Parecer nº SR-021, de 19 de janeiro de 1987. "Aprovo. Em 19.1.87."

Consulta: 27/c/85.

Referência: Processo nº 600-011006/85-98 e Aviso nº 9-Scaer com Exposição de Motivos nº 35/Cojaer/85.

Assunto: contagem de tempo de serviço para fins de licença especial.

Ementa: a contagem do decênio, para fins de licença especial, no caso de afastamentos não considerados tempo de efetivo serviço, *interrompe-se*, tanto em relação ao funcionário público civil quanto ao militar. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/52) e o dos Militares (Lei nº 6.880/80), posteriores à Lei nº 283/48, não revogaram a regra que dispõe sobre *interrupção* da contagem do decênio, na hipótese.

PARECER SR-Nº 021

I

OS FATOS

Submeteu-se ao exame da Consultoria-Geral da República — em atenção a despacho presidencial —, por intermédio do Aviso nº 9/Scaer, de 1.6.85, do Exmº Sr. Ministro-Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, a Exposição de Motivos nº 35/Cojaer, de 25.6.85, do Exmº Sr. Ministro da Aeronáutica, solicitando parecer normativo sobre a interpretação do art. 68, da Lei nº 6.880/80, com vistas ao disposto no art. 1º, da Lei nº 283/48.

A solicitação veio justificada, na citada exposição de motivos, com o fato de haver entendimentos díspares a respeito do assunto entre os órgãos de pessoal do Ministério da Aeronáutica (com o apoio de sua Consultoria Jurídica) e outros órgãos da administração federal, divergência essa que vinha gerando perplexidades a oficiais daquela arma.

Demais disso, do processo consta o pronunciamento jurídico de cada uma das três Forças Armadas, estando assim devidamente instruído segundo o regimento da Consultoria Geral da República aprovado pelo Decreto nº 58.693, de 22 de junho de 1966, à época, em vigor.

Observou-se, finalmente, que a intenção não era a de fazer prevalecer o entendimento reiterado do Ministério da Aeronáutica quanto à matéria, mas, sim, a de obter entendimento normativo uniforme, que evite dubiedades no âmbito da administração federal.

Em 25.7.85, pelo Aviso nº 35/85, o então consultor-geral da República, Dr. Darcy Bessone, solicitou do Exmº Sr. Ministro do Exército a adoção de providências cabíveis no sentido de ser colhido parecer conclusivo da Consultoria Jurídica daquela Secretaria de Estado, a respeito da questão tratada na Exposição de Motivos nº 35/

Cojaer, acima referida. Ainda, pelo Aviso nº 34/85, foi pedida igual providência ao Exmº Sr. Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração.

Em 9.9.85, com o Aviso nº 99, o Exmº Sr. Ministro do Exército atendeu a solicitação supra remetendo o Parecer nº 11/CJMx, da Consultoria Jurídica do Ministério. Também, em 8.4.86, com o Aviso nº 117, o Exmº Sr. Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração procedeu de forma idêntica, encaminhando o Parecer CJ nº 4/86, do consultor jurídico da pasta.

II

DIVERGÊNCIA

A divergência, no caso, se prende à interpretação do art. 68, da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares), assim redigido:

"Art. 68. A licença especial é a autorização para o afastamento total do serviço, relativa a cada decênio do tempo de efetivo serviço prestado, concedida ao militar que a requeira, sem que implique qualquer restrição para a sua carreira."

A ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério da Aeronáutica sustenta que "cada decênio", aí, significa "cada período de 10 anos consecutivos", em consonância com o disposto no art. 1º, da Lei nº 283/48.

Em abono a essa sua interpretação literal, traz ponderáveis considerações alicerçadas em normas regulamentares da Lei nº 283/48 — baixadas depois da vigência do Estatuto dos Militares de 1946 — para demonstrar que também a interpretação histórica, bem como a sistemática e a teleológica, conduzem àquela mesma conclusão no sentido de entender-se a expressão "cada decênio", constante de retrotranscrito art. 68, como significando "cada período de 10 anos *consecutivos*".

Assim sendo, os afastamentos não considerados tempo de efetivo serviço *interrompem* a contagem do decênio, para fins de licença especial do militar. Em conseqüência, o decênio há de ser ininterrupto. Se interrompido, processa-se nova contagem.

Esse, entretanto, não foi o entendimento da douta Consultoria Jurídica do Ministério da Marinha, que, em seu primeiro parecer, argumentou, *verbis:*

"O Estatuto dos Militares (Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971), ao regular os direitos e as prerrogativas dos militares, veio a definir a licença especial, para aqueles, como a autorização para o afastamento total do serviço, relativa a cada decênio de tempo de efetivo serviço prestado, concedida ao que a requerer, sem que implique qualquer restrição para a sua carreira (art. 73); entretanto, estabelecendo, como tempo de efetivo serviço, o espaço de duração limitada, computado dia a dia, entre a data da incorporação e aquela (data) limite estabelecida para a contagem ou a do desligamento do serviço ativo, mesmo que tal espaço de sucessão de dias, horas ou momentos, seja parcelado (art. 140). Dessa forma, o decênio para a licença especial, ao militar, pode ser completado parceladamente, portanto, de maneira diversa da estabelecida na Lei nº 283/48."

Assim concluindo — e divergindo do entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Aeronáutica — sustenta a Consultoria Jurídica do Ministério da Marinha, em parecer datado de 30 de janeiro de 1985, que os afastamentos não considerados de efetivo serviço *suspendem* a contagem do decênio, para fins de licença especial do militar.

Em novo pronunciamento (novembro de 1986), solicitado à alta administração naval, o órgão jurídico daquela força singular reexaminou a questão, alterou seu entendimento e acompanhou a orientação firmada pelo Ministério da Aeronáutica.

A ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério do Exército também não dissente da exegese assentada pelo órgão consultivo do Ministério da Aeronáutica, argumentando que a Lei nº 283/48 continua em vigor porque

"não caracterizada a incidência em nenhum dos pressupostos aludidos no art. 2º,

§ 1º, da Lei nº 4.657/42, é óbvio que estamos diante de uma lei geral que estabelece disposições a par de outras especiais já existentes, que não podem deixar de ser observadas".

Logo, conclui:

"o art. 68 da multicitada Lei nº 6.880/80 só pode ser entendido em consonância com o disposto no art. 1º da sobredita Lei nº 283/48, de sorte que a expressão 'cada decênio', nele inserida, significa 'cada 10 anos *consecutivos* de efetivo serviço'."

Em conseqüência, os afastamentos não considerados tempo de efetivo serviço *interrompem* a contagem do decênio, para fins de licença especial do militar.

Não é essa, contudo, a visão da douta Consultoria Jurídica da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap):

"Na realidade, a reger o instituto da licença especial temos atualmente duas legislações, uma para o funcionário civil e outra para o militar. A legislação do funcionário civil exigindo expressamente, em seu regulamento, o Decreto nº 38.204/55, a consecutividade do decênio para concessão do benefício. Já a legislação militar, consubstanciada no art. 68 e parágrafo da Lei nº 6.880/80, que tacitamente revogam a Lei nº 283/48, estabelecendo que a 'licença especial é a autorização para o afastamento total do serviço relativa a cada decênio de tempo de serviço prestado' sem exigir, portanto, ininterruptividade do decênio."

De conseguinte, portanto, no entendimento da Consultoria Jurídica da Sedap, os afastamentos não considerados tempo de efetivo serviço *suspendem* a contagem do decênio, para fins de licença especial do militar. E, assim se deve entender, porque não pode o intérprete distinguir onde a lei não distinguiu, ou seja, o Estatuto dos Militares referiu-se a "cada decênio', sem qualificá-lo como de tempo ininterrupto.

Como se vê, as divergências, na hipótese, centram-se na revogação, ou não, da Lei nº 283/48. Os que a têm como revogada sustentam que os afastamentos do militar, se for o caso, *suspendem* a contagem do decênio para fins de licença especial. Já os que a têm como ainda em vigor, consideram que tais afastamentos *interrompem* a contagem do aludido decênio.

III

FUNDAMENTOS

A Lei nº 283, de 25 de abril de 1948, assegurou ao funcionário, civil ou militar, o direito à licença especial de seis meses, se "durante o período de 10 anos consecutivos" não houvesse afastamento do exercício de suas funções (art. 1º). Para dirimir dúvidas, precisou quais os afastamentos que não implicariam descontinuidade na contagem do tempo para fins da licença em apreço: nojo, gala, faltas justificadas e licença para tratamento de saúde até seis meses (art. 1º, parágrafo único). Ainda, evitando possíveis questionamentos a respeito, prescreveu:

"Art. 3º O cálculo do tempo de efetivo exercício que assegure o direito à licença especial, será feito por um ou mais decênios completos; *interrompe-se* cada período de dez anos sempre que se der afastamento, salvo nos casos a que se refere o parágrafo único do art. 1º" (*grifo nosso*).

Diante da clareza do texto legal supratranscrito, jamais se admitiu a *suspensão* da contagem do tempo de efetivo serviço na concessão da licença de que se trata, nos casos de afastamentos não-excepcionados. Ao contrário: sempre importavam eles na *interrupção* da referida contagem.

Decerto, por isso, essa licença foi batizada como *licença-prêmio*. Prêmio à assiduidade.

Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/52) incorporou a licença especial tantas vezes aludida aos direitos dos funcionários (art. 116), fazendo-a, ainda, constar entre as enumeradas em seu art. 88. Ademais, regulando sua concessão, ampliou, por exclusão, os afastamentos previstos no parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 283/48,

para a adequação necessária com as inovações que trouxe o novo Estatuto em matéria de licença. Mas no parágrafo único de seu referido art. 116, enumerou os casos em que sua concessão, em cada decênio, não se concretizaria:

a) se o funcionário houver sofrido pena de suspensão;

b) faltado ao serviço injustificadamente;

c) gozado licença: para tratamento de saúde superior a seis meses; por motivo de doença em pessoa da família por mais de quatro meses; para trato de interesses particulares; por motivo de afastamento do cônjuge por mais de três meses.

Os termos com que se previram as exceções referidas não deixam dúvida quanto à *interrupção* da contagem do decênio de que se cogita, já que a vedação, no caso, diz respeito a "cada decênio", ou seja, verificado o afastamento. inicia-se nova contagem do decênio.

Essa exegese está consagrada, aliás, no Decreto nº 38.204, de 3 de novembro de 1955, que regulamentou o citado art. 116, do Estatuto dos Funcionários Civis (Lei nº 1.711/52), de acordo com as disposições do parágrafo único, de seu art. 3º, *verbis:*

"Parágrafo único. Cessada a interrupção prevista neste artigo, começará a correr nova contagem do decênio a partir da data em que o funcionário reassumir o exercício do cargo ou do dia seguinte em que faltou ao serviço."

Observe-se, por necessário, que o Estatuto dos Funcionários Civis da União não foi além da expressão "cada decênio'. O Regulamento (Decreto nº 38.204/55) é que explicitou o alcance dessa expressão quando considerou que as causas impeditivas da concessão da licença, no caso, interromperiam a contagem do decênio. Com base nesse decreto sustenta-se, no processo, que aos funcionários civis só se concede a licença-prêmio após 10 anos ininterruptos de efetivo serviço. A certeza, portanto, proclamada quanto à interrupção, na hipótese, decorre da norma regulamentar que — como sabido — não cria direito novo não-previsto na lei regulamentada, nem extingue os nela existentes.

A posição divergente, que sustenta tratamento diferenciado quanto à contagem do decênio, para fins de licença especial do militar, a partir do advento do Estatuto dos Militares (Decreto-lei nº 1.029/69), advogando a *suspensão* de sua contagem nas hipóteses de afastamentos não considerados de efetivo serviço, *data venia,* não pode prosperar por falta de amparo legal.

Com efeito, a licença especial de que se trata já constava, como recompensa, do vetusto Estatuto dos Militares de 1946 (Decreto-lei nº 9.698/46), art. 66, *e,* e parágrafo único, do art. 67. Nesse parágrafo único está dito que

"a licença especial, que não invalida nem é prejudicada por qualquer outra licença conseqüente de moléstia, ou ferimentos em campanha, guerra ou atos de serviços, corresponde a período de seis meses por decênio de 'tempo de efetivo serviço', com vencimentos integrais, gozados total ou parcialmente, nos casos de necessidade de tratamento de saúde do militar ou de pessoa da família. Os períodos não-gozados pelo militar são computados pelo dobro e desde o início da praça, para os fins exclusivos de inatividade.'

Com o advento da Lei nº 283/48, a licença especial em apreço teve tratamento legal novo que revogou o anterior. De fato, essa lei deu novos contornos à citada vantagem ao estabelecer.

"Art. 1º Ao funcionário público, civil ou militar, que durante o período de dez anos consecutivos, não se afastar do exercício de suas funções, é assegurado o direito à licença especial de seis meses, por decênio e com vencimentos integrais."

"Art. 4º As licenças especiais poderão ser gozadas em parcelas, de três ou dois meses por ano civil, respectivamente."

"Art. 6º Deferido o requerimento da licença especial, só entrará em gozo desta o funcionário, observada a escala para tal estabelecida, ou determinação do chefe da Repartição competente."

Como se vê, duas foram as inovações introduzidas pela Lei nº 283/48, que revogou o Estatuto dos Militares então vigente, no tocante à licença especial:

a) o decênio passou a ser ininterrupto;
b) o gozo da licença deixou de ser condicionado à necessidade de tratamento de saúde, do militar ou de pessoa da família; e passou a depender do requerimento do beneficiário, observada a escala estabelecida ou determinação do chefe competente.

O Decreto nº 25.267, de 28 de julho de 1948, regulamentando a citada Lei nº 283/48, foi taxativo:

"Art. 2º (...)

Parágrafo único. A concessão de licença especial aos militares continuará a reger-se pelo Decreto-lei nº 9.698, de 6 de setembro de 1946 (Estatuto dos Militares), *no que não colidir com o disposto na* Lei nº 283 citada" (grifo nosso).

A Lei nº 283/48 passou, assim, a regular a licença especial — tanto para os funcionários civis quanto para os militares.

Posteriormente, o Decreto-lei nº 1.029, de 21 de outubro de 1969, que revogou o Estatuto dos Militares de 1946, no pertinente à licença especial, apenas introduziu as alterações necessárias para *compatibilizar* os novos textos com os da Lei nº 283/48. Em seu art. 64, por exemplo, substituiu a redação do Estatuto que dizia:

"A licença especial (...) corresponde a períodos de seis meses por decênio de tempo de efetivo serviço (...)" Decreto-lei nº 9.698 art. 67, parágrafo único)

por

"A licença especial (...) tem a duração de seis meses para cada decênio de efetivo serviço (...)"

Também excluiu as expressões:

"(...) gozadas total ou parcialmente, nos casos de necessidade de tratamento de saúde do militar ou de pessoa da família (...)"

constantes do citado parágrafo único, do art. 67, do Estatuto dos Militares de 1946. ajustando-se, dessa forma, ao disposto na Lei nº 283/48 tantas vezes referida.

Os Estatutos dos Militares que se seguiram (Lei nº 5.774/71 e Lei nº 6.880/80) não trouxeram inovação alguma no respeitante à matéria sob exame. Repetiram o Estatuto de 1969 (Decreto-lei nº 1.029), isto é, também prescreveram que a licença especial tem a duração de seis meses e é devida depois de "cada decênio de tempo de efetivo serviço prestado".

É oportuno frisar que o Estatuto dos Militares em vigor (Lei nº 6.880/80), em seu art. 137, § 4º (assim como o fizera o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis — Lei nº 1.711/52 — no art. 116, parágrafo único, com as hipóteses que mencionou) também enumerou os casos em que seria incomputável o tempo do militar para qualquer efeito e, conseqüentemente, para a licença especial:

"a) que ultrapassar de um ano, contínuo ou não, em licença para tratamento de saúde de pessoa da família;
b) passado em licença para tratar de interesse particular;
c) passado como desertor;
d) decorrido em cumprimento de pena de suspensão do exercício do posto, graduação, cargo ou função, por sentença transitada em julgado;
e) decorrido em cumprimento de pena restritiva da liberdade, por sentença transitada em julgado, desde que não tenha sido concedida suspensão condicional da pena, quando, então, o tempo correspondente ao período da pena será computado apenas para fins de indicação para a quota compulsória e o que dele exceder, para todos os efeitos, caso as condições estipuladas na sentença não as impeçam".

Tampouco, o Estatuto dos Militares em vigor (Lei nº 6.880/80), cuidou, de modo expresso, da interrupção ou suspensão da contagem do decênio, para fins de licença especial, no caso de afastamentos não computados como de efetivo exercício. Vale dizer, o Estatuto dos Militares limitou-se a dispor, a respeito, tal qual o fizera o dos Funcionários Civis. Em conseqüência, *não derrogou*, expressa ou tacitamente, a Lei nº 283/48, no que concerne à interrupção da

contagem do decênio, para fins de licença-prêmio, na hipótese de afastamentos não computados como de efetivo exercício, já que não incide, no caso, nenhuma das hipóteses de revogação previstas no § 1º do art. 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

Sequer se poderia alegar a circunstância de ser, o Estatuto dos Militares, lei especial, para justificar a negativa de vigência, no caso, da Lei geral nº 283/48, por isso que a regra consagrada na citada Lei de Introdução é no sentido de que:

"A lei nova que estabeleça dispositivos gerais ou especiais a par das já existentes não revoga nem modifica a lei anterior" (art. 2º, § 2º).

Por outro lado, já que a licença-prêmio foi concedida a funcionários públicos, civis ou militares, pela mesma Lei nº 283/48 e foi incorporada aos Estatutos respectivos, posteriormente, nos mesmos termos, o Decreto nº 38.204/55 que a regulamentou para os funcionários civis é de aplicar-se, por analogia, aos militares, no que couber. E assim se deve proceder, tendo presente a semelhança na concessão dessa licença a ambos. A analogia é válida justamente para "aplicar-se a uma hipótese não prevista em lei a disposição relativa a um caso semelhante (Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito.* 3. ed. p. 252). *Mutatis mutandis,* aplicar-se-á o regulamento a caso semelhante não-regulamentado, que a isso impõe a igualdade jurídica, como o afirma o citado mestre Maximiliano:

"Funda-se a analogia, não como se pensou outrora, na *vontade* presumida do legislador, e, sim, no princípio da verdadeira justiça, de igualdade jurídica, o qual exige que as *espécies semelhantes* sejam reguladas por normas semelhantes" (op. cit. p. 254-5; grifo nosso).

Finalmente, convém seja dito que a argumentação dos que sustentam a revogação tácita da Lei nº 283/48 pelo Estatuto dos Militares e, ao mesmo tempo, reconhecem haver *suspensão* na contagem do decênio em razão de não ter o Estatuto distinguido no tocante à ininterruptividade — não podendo, portanto, o exegeta, fazê-lo — peca, *data venia,* por vício de lógica. Ora, se a revogação tácita ocorre quando a lei nova é incompatível com a anterior ou regula inteiramente a matéria por esta tratada (Lei de Introdução, art. 2º, § 1º), o argumento de que a lei nova (Estatuto dos Militares) não distinguiu naquilo que a anterior (Lei nº 283/48) o fez, demonstra, por si mesmo, não ter havido, na espécie, nem *incompatibilidade* entre elas nem tampouco *substituição* de uma pela outra. Simplesmente, o Estatuto dos Militares deixou de dispor sobre o assunto, permanecendo em vigor, portanto, as normas anteriores que sobre ele dispuseram. A revogação tácita ocorreria, na hipótese, se o Estatuto houvesse estabelecido que o decênio poderia ser contínuo ou não. Mas isso o Estatuto não disse. Assim sendo, no pertinente à ininterruptividade do decênio, a Lei nº 283/48 não foi revogada, expressa ou tacitamente, pelo Estatuto dos Militares.

Confira-se o § 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil:

"A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível, ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."

Nesse sentido dispõem os códigos em sua generalidade. Por exemplo, o Código Civil mexicano:

"A lei só pode ser ab-rogada ou derrogada por outra lei posterior que assim o declare expressamente, ou que contenha disposições total ou parcialmente incompatíveis com a lei anterior" (art. 5º);

E o Código Civil italiano:

"As leis não são ab-rogadas senão mediante leis posteriores, por declaração expressa do legislador por incompatibilidade entre a nova disposição e as anteriores, ou porque a nova lei regule matéria já regulada por lei anterior" (art. 15).

A revogação tácita é a revogação por via indireta: "quando a nova norma dispõe sobre a mesma relação contemplada pela nor-

ma anterior, ou *por meio incompatível com a disposição antiga,* ou criando uma disciplina *nova e total,* a revelar, inequivocamente, *a intenção de substituir uma disciplina por outra*" (Rao, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. v. I. p. 389).

Nestas condições, já que a Lei nº 283/48 — que condicionou a licença especial de seis meses à prestação de serviços efetivos, ininterruptos, durante 10 anos — permanece, nesse ponto, em vigor, não procede, *data venia,* o argumento invocado de que não se pode distinguir onde o Estatuto específico dos Militares não o fez, para exigir que o decênio, na espécie, seja ininterrupto. Ele continua a ser ininterrupto porque assim o dispôs a norma prévia e genérica da Lei nº 283/48 que — repita-se — continua em vigor quanto a esse aspecto, pois o Estatuto dos Militares contempla a mesma relação contemplada pela norma anterior, mas não o faz de modo incompatível, nem lhe dá disciplina nova e total, demonstrando que o legislador quis apenas *reiterar* o direito dos militares à licença-prêmio dentro da disciplina jurídica já existente.

IV

CONCLUSÃO

Em conclusão, portanto, temos que:

a) a licença especial de seis meses, após 10 anos de serviços efetivos ininterruptos, foi concedida a civis e militares pela mesma Lei nº 283/48;

b) tal licença foi incorporada aos direitos dos funcionários, civis e militares, por seus respectivos Estatutos, posteriormente;

c) esses Estatutos o fizeram condicionando-a a "cada decênio de efetivo serviço";

d) o decênio a que se referem os Estatutos citados segue sendo ininterrupto, nos termos da Lei nº 283/48, que, nesse ponto, permanece em vigor.

É o meu parecer.

Brasília, 19 de janeiro de 1987. — *J. Saulo Ramos,* Consultor-Geral da República.