

— A licença especial, por tempo de serviço, interrompe o decênio, fundamento da agregação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Maria de Lourdes Esmanhoto *versus* Sr. Presidente da República
Mandado de segurança nº 19.952 — Relator: Sr. Ministro
XAVIER DE ALBUQUERQUE

ACÓRDÃO

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

Brasília, 7 de junho de 1973. *Eloy da Rocha*, Presidente. *Xavier de Albuquerque*, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Maria de Lourdes Esmanhoto impetra mandado de segurança contra o ato do Ex^{mo}. Sr. Presidente da República que indeferiu, em grau de recurso sua pretensão de obter o benefício da agregação previsto na Lei nº 3.780/60, combinada com a de nº . . 1.741/52.

Alega a impetrante que apesar, de exercer a função gratificada, Símbolo 7-F, de Chefe de Seção de Aplicação de Capital, há mais de 10 anos, sem interrupção o citado benefício não lhe foi concedido por entender a Administração — não obstan-

te várias decisões em contrário do eg. Tribunal Federal de Recursos — que o gozo de licença especial (licença-prêmio) interrompe o decênio de exercício ininterrupto a que alude a Lei nº 1.741/52, em seu art. 1º.

Solicitadas informações à Presidência da República, foi o ato impugnado defendido, nestes termos:

2. “Insurge-se a impetrante contra o ato que lhe negou o postulado benefício da agregação, prevista na Lei nº 3.780, de 1960 (art. 60), combinada com a Lei nº 1.741, de 1952.

3. Pretende a interessada lhe seja assegurada a computação, para esse efeito, do período em que esteve no gozo de licença especial.

4. Ocorre, todavia, que a Administração Pública tem sustentado, através dos setores especializados do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, em pronunciamentos reiteradamente endossados pelo mais elevado órgão de consulta jurídica do Poder Executivo, com o beneplácito da manifestação presidencial, que a licença especial interrompe realmente o prazo estipulado para a concessão do benefício de que se cuida.

5. A tese em que se arrima o ponto de vista prevalente no âmbito administrativo, a respeito da espécie *sub judice*, tem a seu prol fomento de evidente juridicidade, sujeitando-se *data venia*, ao crivo de qualquer processo de hermenêutica.

6. A Divisão de Regime Jurídico do Pessoal do DASP, ao emitir pronunciamento no Processo nº 317/67, *in D.O.* de 22.3.67, teve o ensejo de tecer judiciosas considerações a respeito da matéria, enquadrando-a perfeitamente, em termos técnicos e jurídicos, *verbis*:

“... ”

9. Ora, conforme interpretação já consagrada, citado diploma tem como único objetivo assegurar a *estabilidade financeira* a todos aqueles que, ocupando cargos em comissão ou funções gratificadas, neles permaneçam durante pelo menos 10 anos, ininterruptamente.

10. Partindo dessa premissa, evidencia-se que a constante apontada naquele parecer, para caracterizar os afastamentos ininterruptos do decênio — impossibilidade de cômputo como de efetivo exercício — não se compadece com a finalidade do diploma excepcional.

11. No entender deste Serviço, o que se faz essencial, no caso, é que tais afastamentos não acarretam solução de continuidade no pagamento dos vencimentos próprios do cargo em comissão ou da gratificação de função, embora deles possa decorrer interrupção de exercício, eis que, de qualquer forma, não se terá interrompido o *status* financeiro.

12. A licença para tratamento de saúde é daquelas que se processam *com a percepção, pelo funcionário, dos respectivos vencimentos em bases integrais, correspondam eles a cargo efetivo ou em comissão* (art. 105 da Lei nº 1.711, de 1952). Também no que se refere à gra-

tificação de função, o Estatuto dos Funcionários determina, textualmente, em seu art. 149:

‘Não perderá a gratificação de função o que se ausentar em virtude de férias, luto, casamento, *doença comprovada* ou serviço obrigatório por lei.’ (Grifou-se).

13. Assim, parece a este Serviço que, em tais casos, não se interromperá o decurso do decênio exigido pela Lei nº 1.741, não obstante os períodos correspondentes às licenças devam ser descontados, no cômputo geral do decênio. Isto porque — não é demais ressaltar — conquanto afastado do exercício do cargo em comissão ou de função gratificada, o funcionário licenciado para tratamento de saúde não é atingido por qualquer alteração nas condições financeiras que desfrutava ao licenciar-se, continuando, destarte, a perfazer aquele mesmo requisito que, ao cabo de 10 anos, determinará a estabilização visada pela Lei.

14. Idêntica orientação, pelas razões mesmas que a justificam, não pode, entretanto, ser adotada relativamente aos afastamentos decorrentes de licença especial, assim como a todos aqueles que, embora também considerados de efetivo exercício (art. 79 do Estatuto dos Funcionários) *acarretem a perda do vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função*.

15. Com efeito, o funcionário que, estando no exercício de cargo ou função da espécie, entra no gozo de licença especial, deixa de perceber o vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função durante o período de licenciamento (art. 1º, § 1º, do Decreto nº 38.204, de 3.11.55 — Regulamento da licença especial).

16. Assim, embora o afastamento decorrente desse tipo de licença seja considerado de efetivo exercício (art. 79 do

Estatuto dos Funcionários), a incidência dessa norma somente se fará em relação ao *cargo efetivo* do servidor, eis que, com referência ao cargo em comissão ou à função gratificada de que, porventura, seja titular, no momento, ter-se-á processado, ante a modificação das condições financeiras em que se encontrava antes da licença, o desfazimento do compromisso, assumido pela Administração, de resguardar-lhe a estabilidade financeira que lhe seria assegurada ao término do decênio constitutivo do direito, cujo decurso, afinal, se interrompeu.

17. Em face do exposto, ao submeter o assunto à consideração superior, este Serviço se permite sugerir a reconsideração do entendimento firmado nos pareceres citados no item 7, para adotar-se a seguinte orientação a ser inclusive, observada no caso do requerente:

a) não interrompem o decênio de exercício constitutivo do direito ao amparo da Lei nº 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 (art. 79 do Estatuto dos Funcionários), acarretam, por imposição legal ou regulamentar, a perda do vencimento do cargo em comissão ou a gratificação de função”.

7. No mesmo processo, assim se pronuncia a Consultoria Jurídica do DASP, fundamentado, a seu turno, de modo exaustivo, as conclusões suso transcritas:

“... ”

12. A estabilidade financeira, oriunda da aplicação da mencionada lei, teve um grande alcance social que foi evitar o desajuste salarial para servidores que foram mantidos, por longo tempo, em cargos em comissão, percebendo vencimentos altos e que de um momento para outro, pudessem passar a ter redução acentuada, trazendo, em consequência, um desequilíbrio financeiro.

13. Se um servidor, no momento, pre- valecendo-se de tempo 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 nº 1.741, porquanto, ao se afastar do cargo *voluntariamente*, demonstrou com esse ato que aquele vencimento da comissão não lhe faria falta, podendo ao mesmo se abster e dessa forma, fez *desaparecer aquele alcance social objetivado na norma legal*, conseqüentemente, a licença-prêmio passou a constituir real interrupção do decênio.

14. Pode parecer um contra-senso afirmar que a licença para tratamento de saúde não interrompe o decênio, embora não seja considerada de efetivo exercício, ao passo que a licença-prêmio, que é de efetivo exercício, deva interrompê-lo. Se se atender, no entanto, para aquele alcance da norma legal, verificar-se-á que realmente não existe esse contra-senso, pelo contrário, a medida é justa e legal. O que distingue as duas formas é a *existência ou não* da quebra do *vínculo financeiro* (pagamento da comissão) e também o outro aspecto primordial: a *voluntariedade do afastamento*. Num caso, forçado foi o servidor, por condições físicas, a afastar-se do desempenho das tarefas que lhe estavam afetas e, noutro, o fa-

vor inerente à sua vontade imperou, embora soubesse do não pagamento do vencimento da chefia, com o qual logicamente não se importou.

...

O ponto de vista assim esposado tem merecido, um rol de vezes, o aval da douta Consultoria-Geral da República, que se manifestou através do Parecer nº 517-H, de 18.5.67, *in D.O.* de 13 de junho seguinte, em orientação reiterada nos Pareceres n.ºs 724-H e 741-H, de 1968 (*D.O.* de 30.8.68 e 30.9.68, respectivamente), invariavelmente aprovados por despacho do Sr. Presidente da República." (fls. 34-39).

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pela denegação da segurança.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Não tenho por caracterizado o direito líquido e certo da impetrante, de modo a justificar a outorga da prestação jurisdicional que reclama.

A *Súmula* 32 e as decisões do Supremo Tribunal Federal apontadas como precedentes (RMS) nº 15.755-GB e RMS nº 17.039-GB), não se ajustam à hipótese da impetrante.

A *Súmula* 32 e o acórdão do RMS nº 17.755-GB, o que consagram é que para efeito da aplicação da Lei nº 1.741, de 22.11.52, soma-se o tempo de serviço em cargo em comissão e o desempenho de função gratificada, desde que não haja interrupção.

O acórdão proferido no RMS 17.039-GB, considera que o período de 10 anos de exercício ininterrupto de cargo em comissão e função gratificada, não poderia ser dado como interrompido, em razão

de oito faltas intercaladas, no período do decênio dado que ditas faltas foram justificadas pela Administração.

Ora, a hipótese que aqui se discute versa sobre licença especial (licença-prêmio), durante a qual não é percebida a gratificação de chefia.

Segundo a interrupção administrativa, os critérios pelos quais se ajuíza da continuidade ou do exercício do cargo em comissão ou do desempenho de função gratificada, para os efeitos da Lei nº 1.741/52, são:

a) a existência ou não de quebra do vínculo financeiro (pagamento da comissão);

b) o caráter involuntário ou voluntário do afastamento do funcionário.

Na espécie, a impetrante optou *voluntariamente* pelo gozo da licença-especial e enquanto ela durou não recebeu a *gratificação de função*, com o que interrompeu a continuidade do exercício da Função Gratificada de Chefia, para o efeito da obtenção da vantagem outorgada pela Lei nº 1.741-52.

Com esses fundamentos, denego a segurança.

EXTRATO DA ATA

MS nº 19.952 — DF — Rel., Ministro Bilac Pinto. Rqte., Maria de Lourdes Esmanhoto (Adv., Gabriel de Bittencourt Fontoura). Reqdo., Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Xavier de Albuquerque, depois do voto do Relator que indeferia o mandado. Falou o Dr. José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal. Presidiu ao Julgamento o Sr. Ministro Eloy da Rocha, Vice-Presidente, por estar licenciado o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha, Vice-Presidente, por estar licenciado o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministro Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque:

Foi negado à impetrante o benefício da agregação de que tratou a Lei nº 1.741, de 22.11.52, em conjugação com o art. 60 da Lei nº 3.780, de 12.7.60, sob o fundamento de que o decênio de exercício da função gratificada, na qual foi investida em 1956 e permanece até agora, foi interrompido pelo gozo de licença-especial. A questão que aqui se apresenta é, portanto, esta: perde o direito à agregação o funcionário que, durante o decênio de exercício de cargo em comissão ou função gratificada, dele se afasta em gozo de licença-especial?

A Administração entende que perde, porque vê no favor legal apenas a garantia de estabilidade financeira que o funcionário conquista após o exercício ininterrupto, durante pelo menos 10 anos, de cargo em comissão ou função gratificada. Como a licença-especial remunera o premiado com o vencimento do seu cargo efetivo, e não com o do cargo em comissão ou da função gratificada, e como por outro lado, o gozo de licença-especial é voluntariamente provocado pelo próprio funcionário, a interpretação administrativa se deixa conduzir à conclusão de que o funcionário, que em tais circunstâncias goza licença-especial, não pode mais pretender a estabilidade financeira que constitui o substrato do favor

legal, porque com aquele ato voluntário de pedir licença-especial e entrar em seu gozo, demonstra que o vencimento melhorado do cargo em comissão ou da função gratificada não lhe faz falta.

O eminente Relator denegou a segurança, acolhendo a fundamentação do órgão administrativo que propôs ao Sr. Presidente da República a prática do ato impugnado.

Para mim, o argumento central da Administração tem um certo travo de humor negro. Isso à parte, porém, vejo que ela também se pauta por uma rigidez executiva inteiramente ausente em todo o longo processo de tratamento jurisprudencial, notadamente neste Supremo Tribunal, do instituto em questão, e que nele valoriza conceitos incoincidentes com aqueles que tal jurisprudência valorizou.

Tome-se, por exemplo, a idéia de estabilidade financeira que a Administração exige como espinha dorsal do benefício e que condicione, coerentemente, não à continuidade do exercício do cargo ou da função, mas à continuidade da percepção da melhoria financeira que aquele ou esta assegura ao seu ocupante.

Na linha dessa concepção, a Administração negou o benefício agora questionado em duas situações que me permito lembrar; uma, a de funcionário que faltou cinco vezes no decênio e foi apenado, por essas faltas, com a perda do vencimento correspondente a cada dia de ausência, embora lograsse posteriormente justificá-las para fins exclusivamente disciplinares; outra, a de funcionário que desempenhou, por um decênio, certa comissão, mas que não recebeu durante todo ele a remuneração majorada porque, a princípio, dita comissão não era remunerada.

Numa hipótese, como noutra, o comportamento da Administração foi perfeitamente coerente com sua concepção. Se

o benefício se resolvia em estabilidade financeira e se condicionava à percepção contínua e ininterrupta, por um decênio, da melhoria financeira adjudicada ao cargo ou à função, era curial a consequência de que, na primeira, a falta ao serviço importava na perda do vencimento, esta importava na interrupção da percepção da melhoria financeira e esta, finalmente, importava na exclusão do benefício, do mesmo modo que curial era na segunda hipótese a consequência de que a não percepção da melhoria, durante certo período do decênio, importava em excluí-lo do seu cômputo.

Todavia, ambas essas hipóteses vieram ao Supremo Tribunal e foram objeto de decisões que, contrariamente ao entendimento da Administração, deferiram o benefício. Trata-se do MS nº 17.039 (R.T.J. 47/18), pertinentemente invocado pela impetrante mas desprezado pelo emite Relator por versar situação diferente, — como se, *data venia*, estivesse S. Exª a julgar embargos de divergência, — e do MS nº 18.861 (R.T.J. 48/553). Nesse último acórdão de que foi Relator o eminente Ministro Victor Nunes, registrou S. Exª que “a jurisprudência do Supremo Tribunal sempre tem dado interpretação ampliativa à Lei nº 1.741, contrariando o entendimento restritivo da Administração Pública”; depois lhe fez, com a reconhecida autoridade de seu grande, talvez maior conhecedor, a reconstituição, e concluiu assim, em passagem que fixa bem o distanciamento entre a concepção da Administração e a do Supremo Tribunal.

“É certo, como observa o Consultor-Geral, que a lei procurou manter o padrão de vida do funcionário que durante muito tempo recebeu vencimentos mais altos. Mas o legislador não quis apenas corresponder a essa expectativa de continuidade do padrão de vida. Só atendeu a tal expectativa pelo sentido de prêmio,

que tem essa agregação, aos servidores que, por longo tempo, revelaram capacidade de chefia, em proveito da Administração”.

A orientação do Supremo Tribunal nesses dois, que citei, e de modo geral nos demais casos em que se apreciou o benefício da agregação do funcionário público civil, aproveitada à impetrante. E ela, sempre, foi confessadamente ampliativa. Não teria sentido nem fomento de justiça alterarmos-a agora, tornando-a restritiva, quando a legislação que a regulava já foi revogada desde o Decreto-lei nº .. 200/67 e só lhe sobra aplicação em alguns casos residuais.

Desses casos residuais, um é o da impetrante. Outros seis foram julgados, sempre a favor dos funcionários, pelo eg. Tribunal Federal de Recursos, e os acórdãos de quatro deles passaram em julgado. Dois, apenas dois, subiram ao Supremo Tribunal em grau de recurso extraordinário e aqui aguardam julgamento, com possibilidades de êxito — dadas as limitações inerentes ao recurso extremo, só arrimado na letra *a* do permissivo constitucional — naturalmente reduzidas. Tive o cuidado de conferir a situação de todos.

Os fatos são incontroversos. A certidão de fls. 11, passada a 20.4.72, comprova que a impetrante é ocupante, desde ... 1.5.56, da função gratificada em que pede a agregação.

Data vênia do eminente Relator, concedo a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Relator, para acompanhar o Ministro Xavier de Albuquerque.

Trata-se de agregação dessa gratificação e o eminente Ministro Xavier de Al-

buquerque citou dois precedentes que, ainda que não coincidam integralmente com o caso em exame, porque neste caso se trata de uma licença-especial, no entanto, traduzem uma orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda ponderou S. Ex^a que se trata de casos raros que vieram ao Supremo Tribunal Federal, razão pela qual, já com a lei que extingue esse favor, seria de considerar-se mais amplamente a interpretação do texto.

Por essas considerações, peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o voto do eminente Ministro Xavier de Albuquerque, também concedendo a segurança.

EXTRATO DA ATA

MS nº 19.952 — DF — Rel. Ministro Bilac Pinto. Repte., Maria de Lourdes Esmanhoto (Adv., Gabriel de Bittencourt Fontoura). Reqdo., Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Decisão: Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Antônio Neder, depois dos votos do Relator que indeferia o pedido e dos Ministros Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim que o deferiam.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves.

VOTO VISTA

O Sr. Ministro Antônio Neder: Do estudo que fiz da matéria discutida nestes autos concluo por votar de acordo com o eminente Sr. Ministro Bilac Pinto.

No Tribunal Federal de Recursos tive ensejo de julgar a mesma questão versada neste processo, e lá, o meu entendimento foi este mesmo que estou agora sustentando.

Para não me demorar, subscrevo a fundamentação do voto do eminente Sr. Ministro Relator, e, assim, denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores: Sr. Presidente. Na última sessão da Segunda Turma acompanhei o eminente Ministro Xavier de Albuquerque, em recurso em tudo idêntico. S. Ex^a, na oportunidade, deu o voto que acaba de proferir.

Não tenho razões para mudar, convencido do acerto e da justiça da solução então adotada.

Assim, peço vênia aos eminentes Ministros Relator e Antônio Neder para mais uma vez, acompanhar S. Ex^a, deferindo, também, o mandado.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

MS 19.952 — DF — Rel., Ministro Bilac Pinto. Repte., Maria de Lourdes Esmanhoto (Adv., Gabriel de Bittencourt Fontoura). Reqdo., Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Decisão: Deferido o pedido vencidos o Relator e os Ministros Antônio Neder e Aliomar Baleeiro. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Barros Monteiro e Xavier de Albuquerque. Na ausência ocasional do Procurador-Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves, funcionou o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República substituto.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à sessão os Senhores Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro,

Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Procurador-Geral da

República, substituto, o Dr. Oscar Corrêa Pina, na ausência ocasional do Doutor José Carlos Moreira Alves, Procurador-Geral da República.