PROCESSO Nº 3296/04
ÓRGÃO DE ORIGEM: Polícia Civil do DF - PCDF.
ASSUNTO: **Consulta.**
EMENTA: Consulta acerca da possibilidade jurídica de a Administração converter em pecúnia a licença prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos, em face da aposentação de servidor. Requisitos de admissibilidade da consulta preenchidos. Conhecimento. Possibilidade. Comunicação à autoridade consulente. Arquivamento.

Senhora Diretora:

Trata o presente processo de consulta formulada pelo Chefe de Polícia Civil do Distrito Federal, fls. 1/2, nos termos do artigo 194 do Regimento Interno desta Corte (Resolução TCDF nº 38/90), sobre a possibilidade de a Administração converter em pecúnia, em face da aposentação do servidor, a licença prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos.

DA ADMISSIBILIDADE

2. Preliminarmente, entende-se que a consulta deva ser conhecida, tendo em vista versar sobre direito em tese, ter sido encaminhada por autoridade competente e vir acompanhada de fundamentado parecer técnico-jurídico (fls. 3/11), revestindo-se dos requisitos legais e regulamentares à sua admissão (art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90).

DO MÉRITO

3. O cerne da questão reside na possibilidade ou não de conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia ao servidor aposentado, por aplicação analógica com o artigo 87, § 2º, da Lei n. 8.112/90.

4. Cumpre observar que a Lei nº 8.112/90, que se aplica no âmbito do Distrito Federal por força da Lei Distrital 197/91, no artigo 87, § 2º, prevê a possibilidade de conversão em pecúnia, de licença-prêmio não gozada, quando do falecimento do servidor:

> *"Art. 87. Após cada qüinqüênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.*
> *(...) §2º. Os períodos de licença-prêmio já adquiridos e não gozados pelo servidor que vier a falecer serão convertidos em pecúnia, em favor de seus beneficiários da pensão ".*

5. O argumento contra a pretensão inserta na presente Consulta reside, em suma, no fato de que a Lei não assegura direito de pagamento ao servidor que passou para a inatividade, não cabendo à Administração invadir competência exclusiva do Poder Legislativo.

6. De fato, o dispositivo legal que trata do tema, o §2º, do artigo 87, da Lei 8.112/90, estabelece que a indenização resultante da conversão em pecúnia do período de licença-prêmio não gozada pelo servidor deve ser paga aos beneficiários de sua pensão por ocasião de seu falecimento, ou seja, nada menciona sobre a possibilidade de conversão de licença-prêmio não usufruída à época da aposentadoria do servidor.

7. Como se sabe, a Administração está adstrita ao princípio da legalidade Todavia, este não é o único pilar de sua atuação, devendo ser sopesados os princípios da Razoabilidade, Proporcionalidade e Moralidade Administrativa. Nos termos do artigo 37, da Constituição Federal, a Administração, nas suas atividades, está sujeita aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Não se faz justo, sob pena de enriquecimento injustificado da Administração Pública, que o direito de conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia ao servidor aposentado seja negado a quem de fato trabalhou para adquiri-lo. Deve-se registrar os fins sociais a que a lei há de atender, pois ela se dirige às exigências do bem comum, segundo as regras hermenêuticas do artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil.

8. Celso Ribeiro Bastos, ao comentar sobre o Princípio da Legalidade, ensina que, com relação à Administração, a liberdade para agir do administrador é:

> *Criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e de aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer. Embora a administração muna-se de agentes humanos, de cujo processo intelectual e volitivo vai valer-se para poder manifestar um querer seu, a verdade é que nesse campo os processos psíquicos humanos não são prestigiados enquanto titulares de uma liberdade que se quer ver respeitada, mas tão-somente enquanto instrumentos da realização dos comandos legais que não poderiam evidentemente passar do seu nível abstrato normativo para o concreto, senão por intermédio de decisões humanas. De tudo ressalta que a administração não tem fins próprios, mas há de buscá-los na lei, assim como, de regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da ordem jurídica.*[1]

9. Ocorre, *in casu*, que, embora a Lei 8.112/90 não discipline a situação da licença-prêmio não gozada, no momento da aposentadoria, a lacuna há que ser preenchida, em virtude do que determina o ordenamento jurídico pátrio.

10. Celso Ribeiro Bastos também traz algumas definições do que seja moralidade administrativa:

> ***Para Hauriou a moralidade administrativa seria 'o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração;*** *implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente,* ***mas também o honesto e o desonesto****; há uma moral institucional,*

[1] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Saraiva, 4ª ed., 2000, p. 24/25.

> *contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é imposta de dentro e que vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.'*
> *(...)*
> *'O princípio da moralidade tem utilidade na medida em que diz respeito aos próprios meios de ação escolhidos pela Administração Pública.* ***Muito mais do que em qualquer outro elemento do ato administrativo, a moral é identificável no seu objeto ou conteúdo, ou seja, no efeito jurídico imediato que o ato produz e que, na realidade, expressa o meio de atuação pelo qual opta a Administração para atingir cada uma de suas finalidades.***
> ***Não é por outra razão que, tanto no direito privado como no direito público, é freqüente mencionar-se moralidade como requisito essencial à validade do objeto. No âmbito do Direito Civil, Clóvis Beviláqua ensina que 'a declaração da vontade deve ser conforme os fins éticos do direito, que não pode dar apoio a intuitos imorais, cercar de garantias combinações contrárias aos seus preceitos fundamentais'. Conseqüentemente, se o objeto do ato for ofensivo à moral ou às leis de ordem pública, o direito não lhe reconhece validade.***
> ***Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.*** *(...)'"*[2] (grifo nosso)

11. Outra não poderia ser a conclusão, senão a de que o legislador restou omisso quanto à disciplina da situação em análise. Não há de se falar, portanto, em silêncio eloqüente. Apesar de não existir dispositivo legal expresso, autorizando a conversão da licença-prêmio em pecúnia pelo servidor que se aposenta, o princípio que veda o locupletamento ilícito de uma das partes em detrimento da outra, enseja o pagamento da licença que o servidor deixou de gozar.

12. Acresça-se, por oportuno, que o pagamento da licença-prêmio não gozada visa também compensar o servidor por ter trabalhado em benefício do Poder Público, deixando de usufruir os dias de descanso a que fazia jus.

13. O tema versado não é novo no âmbito do Poder Judiciário. Nos debates realizados no Superior Tribunal de Justiça, o entendimento consolidado como majoritário é aquele no sentido de que, não obstante a inexistência de permissivo legal expresso quanto à indenização pela licença-prêmio não gozada antes da aposentadoria – eis que, conforme já comentado, o §2º, do artigo 87, da Lei nº 8.112/90 estabelece apenas que a referida indenização deva ser paga aos beneficiários da pensão do servidor que vier a falecer – o certo é que, não

[2] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Ed. Saraiva, 4ª ed., 2000, p. 37/38.

desfrutado o benefício alcançado pelo servidor, o que se presume ter ocorrido em prol do serviço público, e tendo a Administração Pública anuído a situação, tendo em vista que não o instou ao gozo do benefício, resta a mesma remunerá-lo por tal período de labuta, com a remuneração do cargo efetivo.

14. Com efeito, indeferir o pagamento em pecúnia da licença-prêmio que não pôde ser gozada equivale a se admitir o enriquecimento ilícito da Administração, o que repugna ao ordenamento jurídico, eis que trabalhou o servidor em período que deveria gozar licença.

15. A propósito, trago à colação os seguintes julgados (fls. 12/18):

> *ADMINISTRATIVO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. I - A Lei Complementar nº 75/93 não disciplinou a hipótese de conversão em pecúnia das licenças-prêmio não-usufruídas e não-contadas em dobro, por ocasião da aposentadoria. Contudo, seu art. 287 determina a aplicação subsidiária das normas gerais referentes aos servidores públicos. II - Esta Corte, apreciando as disposições insertas no art. 87, § 2º na Lei nº 8.112/90, em sua redação original, cujo teor é semelhante ao disposto no art. 222, inciso III, § 3º, alínea "a", tem proclamado que há direito à conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas e não contadas em dobro, quando da aposentadoria, sob pena de locupletamento ilícito da Administração. III - Foge à razoabilidade jurídica que o servidor seja tolhido de receber a compensação pelo não-exercício de um direito que incorporara ao seu patrimônio funcional e, de outra parte, permitir que tal retribuição seja paga aos herdeiros, no caso de morte do funcionário. Recurso não conhecido. (RESP nº 556100/DF, 5ª Turma, Relator Ministro Felix Ficher, DJ de 02.08.2004, p.00511)*
>
> *RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. DESNECESSIDADE DE PEDIDO EXPRESSO. Sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, é devida a conversão em pecúnia do período de licença-prêmio não gozada em época própria, por necessidade de serviço, não existindo nada na legislação referente à necessidade de pedido expresso nesse sentido. Recurso provido." (RESP nº 413300/PB, 5ª Turma, Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca, publicada no DJ de 07.10.2002, p. 282).*
>
> *"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA. LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. CABIMENTO. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. 1. É devida, ao servidor aposentado, a conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada em época própria, por interesse da Administração, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. 2. As vantagens financeiras ora devidas ao servidor consubstanciam, por sua natureza alimentar, dívidas de valor, sujeitas à correção monetária, desde a época em que devidas.3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não*

provido. (RESP nº 252618/DF, 5ª Turma, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ de 06.11.2000, p. 218).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. A decisão judicial que considera desnecessária produção de provas, julgando antecipadamente a lide, não configura cerceamento de defesa. A licença-prêmio não gozada por servidor deve ser convertida em pecúnia, no momento da aposentação, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. Os valores devidos devem ser atualizados por ocasião da liquidação da sentença. Precedentes do Tribunal. Recurso conhecido e desprovido (RESP nº 198838/SC, 5ª Turma, Rel. Ministro Gilson Dipp, DJ de 15.03.99, p. 283).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DECISÃO ULTRA PETITA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. CABIMENTO. 1. Não se conhece do recurso especial se ausente o prequestionamento da matéria suscitada, ainda que tenha surgido no próprio Acórdão. 2. Não configura cerceamento de defesa o ato do juiz que, entendendo desnecessária a produção de provas, julga antecipadamente a lide. 3. É devida a conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada por servidor aposentado por necessidade do serviço, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração. 4. Recurso conhecido e não provido. (RESP n.º 65833/SC, 5ª Turma, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ de 16.11.98, p. 109).

ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. PAGAMENTO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. REEXAME DE PROVA. SUM 7/STJ 1 - Nega-se provimento a agravo regimental se o acórdão recorrido, estando em harmonia com o entendimento da corte, defere o pagamento em pecúnia referente a licença-prêmio não gozada por servidor aposentado, ainda mais quando a pretensa violação de lei federal funda-se no reexame de provas, incabível em sede especial, a teor do disposto na Sum. 7/STJ. 2 - Agravo regimental improvido. (AGA/Agravo Regimental No Agravo De Instrumento n.º 118185/SC, 6ª Turma, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJ de 19.05.97, p. 20707)

ADMINISTRATIVO – LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA - PAGAMENTO EM PECÚNIA. - Se o funcionário não gozar o período de licença-prêmio, com a anuência da Administração, o trabalho no respectivo prazo deve ser compensado. Caso contrário, haverá enriquecimento sem justa causa. (RESP n.º 66536/SC, 6ª Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ de 20.11.95, p. 39646).

16. Também é entendimento uníssono do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que na hipótese de licença-prêmio não gozada em face da aposentação do beneficiário, a mesma pode ser convertida em pecúnia, sob pena do enriquecimento indevido da Administração. A alegação de inexistência de previsão legal para a

citada conversão não se revela como óbice, uma vez que, conforme já assinalado, não pode a Administração locupletar-se às custas do servidor, em flagrante violação ao princípio da moralidade administrativa.

17. Nesse sentido, precedentes do TJDF (fls. 19/27):

> *SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. LICENÇA- PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. É devida a conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada por servidor aposentado, sob pena de enriquecimento ilícito da administração, mormente quando o requerimento à licença foi protocolado antes da concessão da aposentadoria. (Apelação Cível e Remessa de Ofício 20030110074156, 1ª Turma Cível, Relator Roberval Casemiro Belinati, DJ 21.10.2004).*
>
> *ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA. LICENÇA- PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. O período de licença-prêmio não gozado em virtude de aposentadoria deve ser convertido em pecúnia, pena de enriquecimento ilícito da administração. Remessa de ofício não provida. (Remessa de Ofício 20020110843684, 6ª Turma Cível, Relator Jair Soares, DJ 14.10.2004).*
>
> *ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO - LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA - INDENIZAÇÃO DEVIDA IN PECUNIA. O entendimento jurisprudencial que vem se consolidando como majoritário é aquele no sentido de que, não obstante a inexistência de permissivo legal expresso quanto à indenização pela licença-prêmio não gozada antes da aposentadoria - eis que o §2º do art. 87 da lei nº 8.112/90 estabelece apenas que a referida indenização deva ser paga aos beneficiários da pensão do servidor que passou à inatividade - o certo é que, não desfrutado o benefício alcançado pelo servidor, o que presume ter ocorrido em prol do serviço público, e tendo a administração pública anuído com tal situação, tendo em vista que não o instou ao gozo do benefício, resta à mesma indenizá-lo por tal período de labuta, com a remuneração do cargo efetivo, conforme dispõe o aludido artigo, sob pena de se admitir o enriquecimento ilícito da administração, o que é repugnado pelo nosso ordenamento jurídico. (Apelação Cível e Remessa de Ofício 20020111055437, 1ª Turma Cível, Relator Hermenegildo Gonçalves, DJ de 19.10.2004).*
>
> *APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. O período de licença-prêmio não gozado em virtude de aposentadoria deve ser convertido em pecúnia, pena de enriquecimento ilícito da administração. Apelação e remessa de ofício não providas. (Apelação Cível e Remessa de Ofício 20030110448706, 6ª Turma Cível, Relator Jair Soares, DJ de 13.09.2004).*
>
> *ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - SERVIDOR PÚBLICO - APOSENTADORIA - LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA - CONVERSÃO EM PECÚNIA - POSSIBILIDADE - PRESCRIÇÃO - INOCORRÊNCIA - TERMO INICIAL. 1 - o termo a quo para fluência*

do lapso prescricional que atinge o direito do servidor de pleitear indenização por licença prêmio não gozada, terá início com o ato de sua aposentadoria, eis que a partir daí deixa de usufruir desta vantagem. 2 - Os períodos de licença-prêmio não gozados por servidor devem ser convertidos em pecúnia, no momento que passar para a inatividade, sob pena de enriquecimento sem causa da administração, não podendo, como aposentado, usufruir do direito a que fazia jus. Precedentes do STJ e TJDF. (Apelação Cível 20000110823372, 5ª Turma Cível, Relator Dácio Vieira, DJ de 09.09.2004)

ADMINISTRATIVO. DESVIO DE FUNÇÃO. DIFERENÇA DE VENCIMENTOS. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. 1 - Não tendo o desvio de função ocorrido no interesse da administração, mas sim em razão de readaptação de servidor, o vencimento a ser pago deve ser aquele fixado para o cargo do qual é titular. 2 - Ausentes os requisitos, inexiste direito à aposentadoria por invalidez com proventos integrais. 3 - O servidor tem direito à conversão da licença-prêmio, não gozada, em pecúnia, pena de enriquecimento sem causa da administração. 4 - Apelações e remessa oficial não providas. (Apelação Cível e Remessa Oficial 20030110085408, 6ª Turma Cível, Relator Jair Soares, DJ de 26.08.2004)

LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA - APOSENTADORIA - CONVERSÃO EM PECÚNIA. 1 - Restando comprovado que, antes da aposentação, o servidor adquiriu período de licença prêmio, não podendo mais gozá-la, cabível a sua conversão em pecúnia, sob pena de enriquecimento sem causa da administração, uma vez que o servidor, no período em que deveria gozar o benefício, trabalhou. Precedentes. 2 - Recurso conhecido e improvido. Unânime. (Apelação Cível e Remessa de Ofício 20030110253728, 5ª Turma Cível, Relatora Haydevalda Sampaio, DJ 01.07.2004)

Administrativo - Licença-prêmio - Conversão - Pecúnia - Aposentadoria - Invalidez - Possibilidade - Recurso provido - Unânime. A licença-prêmio não gozada por servidor, com anuência da administração, deve ser convertida em pecúnia no momento da inatividade, sob pena de enriquecimento ilícito." (Apelação Cível 20020110370722, 3ª Turma Cível, Relator Lécio Resende, DJ 08.06.2004)

SERVIDOR APOSENTADO. FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO DF. CONVERSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. I. O servidor tem direito à conversão da licença-prêmio não gozada em pecúnia, sob pena de enriquecimento sem causa da administração. Precedentes do e. STJ. II. Apelo e remessa improvidos. (Apelação Cível n. 20010110148866, 4ª Turma Cível, Relatora. Vera Andrighi, DJ 19.03.03).

18. Em voto proferido no Processo APC/RMO nº 2002.01.1.105543-7/TJDF (fls. 28/35), no qual o Distrito Federal, por meio de recurso de apelação, visou reformar a r. sentença prolatada nos autos de ação ordinária proposta por

Maria da Natividade de Jesus Pereira em seu desfavor, que julgou procedente o pedido para condenar o réu à conversão de licença-prêmio, não fruída, em dinheiro, levando em apreço a remuneração percebida pela autora na data de sua aposentadoria, acrescido de correção monetária, segundo índices sufragados pelo TJDF, e de juros legais, todos computados a partir da data da aposentadoria da autora, o Senhor Desembargador Roberval Belitati (Revisor) concluiu:

> *Portanto, descabe a tese sustentada pelo apelante de que a conversão da licença-prêmio não fruída em pecúnia quando da aposentadoria do servidor fere o princípio da legalidade, posto que foge à razoabilidade jurídica que o servidor seja tolhido de receber a compensação pelo não exercício de um direito já incorporado ao seu patrimônio funcional e, de outra parte, permitir que tal retribuição seja paga aos herdeiros, não caso de morte do funcionário.*

19. O Senhor Desembargador Romão C. Oliveira (Relator), no Processo APC nº 2000.01.1.016867-7/TJDF (fls. 36/45), que tratava de assunto idêntico, a fim de expressar seu posicionamento, trouxe a colação partes da fundamentação do decidido no julgado de primeira instância:

> *[...] 3. No que se refere ao mérito, melhor sorte não se reserva ao Distrito Federal, ao invocar, em seu benefício, o disposto no § 2º do art. 87 da Lei nº 8.112/90, segundo o qual o direito ora postulado somente poderia ser deferido após a morte do Requerente, em favor de seus beneficiários da pensão.*
> *3.1 Cuida-se, como se vê, de uma interpretação meramente literal do preceptivo invocado, para retirar do servidor aposentado o direito líquido e certo de ver convertida em pecúnia a licença-prêmio não gozada, por pura conveniência da Administração. Penso que o Poder Judiciário não pode dar guarida a essa interpretação puramente gramatical que o Requerido pretende fazer do dispositivo em exame, pois na espécie dos autos existe um princípio maior a ser preservado, o do enriquecimento sem causa, que prepondera sobre o texto frio e genérico da lei. Preciosa, na espécie, a advertência lançada por CARLOS MAXIMILIANO em sua clássica obra "HERMENÊUTICA E INTERPRETAÇÃO DO DIREITO", 10ª edição, forense, R. de Janeiro, 1988, pág. 119, "verbis": "120 - Nada de apego aos vocábulos. O dever do juiz não é aplicar os parágrafos isolados, e, sim, os princípios jurídicos em boa hora cristalizados em normas positivas. O último golpe na preferência pela exegese verbal foi vibrado com a vitória do método sociológico, incompatível com o apego servil à letra dos dispositivos, que é verdadeiro processo de "ossificação do Direito"; pois impede o trabalho criador por parte da jurisprudência, cujo papel, bem compreendido, leva a melhorar insensivelmente a lei. ...".*
> *3.2 O Egrégio TJDF/T navega nesta mesma direção, consoante se observa das ementas abaixo transcritas, lançadas no Agravo Reg. nos Emb. de Decl. na APC 4739408 e no AGI 475294, relatados pelos eminentes Desembargadores VALTER XAVIER e ROMÃO CÍCERO, "verbis": "... A EXCLUSIVA INTERPRETAÇÃO LITERAL DA LEI DE HÁ MUITO ENCONTRA-SE AFASTADA PELA ORDEM JURÍDICA." "O INTÉRPRETE HÁ DE BUSCAR O COMANDO EFETIVO DA LEI - "MENS LEGIS" - NELA CONTIDO, NÃO*

PODENDO SE CONTENTAR COM INTERPRETAÇÃO GRAMATICAL, CONTUDO, SIBILINA, QUE LEVE AO AFASTAMENTO DO SENTIDO TELEOLÓGICO DA NORMA.”).
3.3 Destarte, comungo deste mesmo entendimento na espécie vertente, por entender que não se pode interpretar o dispositivo legal suso invocado de forma eminentemente literal conforme a pretensão do Requerido. Como dito, vige na hipótese um princípio maior, o do enriquecimento sem causa da Administração, que prepondera sobre o apego servil à letra dos vocábulos. Nesse passo, tenho que bem sopesados os argumentos contidos na inicial, quando o Requerente sustenta que seu pedido “repousa no secular princípio geral de direito que veda o enriquecimento sem causa”, transcrevendo lição doutrinária do saudoso civilista Orlando Gomes em abono à sua tese. Com efeito, a se admitir a conversão da licença-prêmio em pecúnia somente após a morte do servidor, em favor de seus beneficiários da pensão, estar-se-ia premiando o enriquecimento ilícito da Administração, em detrimento do servidor aposentado que, após longos anos de dedicação ao serviço público, sem poder gozar a licença por pura necessidade do serviço, não pode ver esse direito transformado em pecúnia, somente porque a previsão legal é para após a sua morte.
3.4 De outra parte, este meu entendimento está em consonância com a jurisprudência desta Corte, como se infere do lapidar acórdão da 4ª Turma Cível na APC nº 116072, relatada pelo Des. Mário Machado, “verbis”: “EMENTA: Administrativo - Servidor público - Aposentado - Licença-prêmio não gozada - Indenização devida. Presume-se não gozada, pelo servidor aposentado, a licença-prêmio em benefício do serviço público. E, certamente, se o servidor público não gozou a licença-prêmio, tal ocorreu com a anuência da Administração. Devida, assim, a conversão em pecúnia, pena de enriquecimento ilícito da Administração. Precedentes do STJ (Resp nºs 198838/SC, 65833/SC, 66536/SC a EGA 118185/SC). Apelação provida, por maioria, vencido o relator, “in” DJ de 04.08.99, p. 48).
3.5 A Jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça também não discrepa deste entendimento, consoante se observa da ementa abaixo transcritas “litteris”:
“Ementa ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. A decisão judicial que considera desnecessária produção de provas, julgando antecipadamente a lide, não configura cerceamento de defesa. A licença-prêmio não gozada por servidor deve ser convertida em Pecúnia, no momento da aposentação, sob pena de enriquecimento Ilícito da Administração. Os valores devidos devem ser atualizados por ocasião da Liquidação da sentença. Precedentes do Tribunal. Recurso conhecido e desprovido. Decisão: Por unanimidade, conhecer do recurso, mas negar-lhe provimento. (in DJ 15/03/1999, página 283 Relator Min. Gilson Dipp)”. (grifo nosso)

20. Desse modo, é entendimento reinante no Poder Judiciário que, malgrado inexistente dispositivo legal expresso a deferir indenização pela licença-prêmio não gozada antes da aposentadoria, o certo é que, não desfrutando o benefício alcançado pelo servidor, com a anuência da administração, que resulta de

não instar àquele ao gozo, não se pode permitir o locupletamento da última. Não se deferir o pagamento em pecúnia da licença-prêmio que não foi gozada equivale a se admitir o enriquecimento ilícito da administração, o que repugna ao ordenamento jurídico. Afinal, trabalhou o servidor em período que deveria gozar a licença-prêmio.

21. Registre-se que, apesar de a grande maioria das lides sobre o tema em análise envolverem servidores que se aposentaram por invalidez, existem decisões de nossos Tribunais favoráveis a conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada, de servidores que se aposentaram voluntariamente. Citem-se, por exemplo, os processos n°s 2002.01.1.034483-5 (fls. 47/53) e 2001.01.1.075032-5 (fls. 55/61) do TJDF, de interesse dos servidores Abdiel Ferreira da Andrade e Maria do Carmo de Aquino, que se aposentaram voluntariamente, respectivamente, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, fl. 46, e aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço, fl. 54, ambos com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

22. Assim, se o servidor esteve trabalhando em benefício do serviço público, no período em que poderia estar usufruindo sua licença-prêmio com direito à remuneração, o Estado deve ressarci-lo, pois, o servidor tem direito a indenização, independentemente da forma de seu desligamento.

23. Tal questionamento, além desse posicionamento jurisprudencial, admite uma outra linha de argumentação. É que, pela redação originária do projeto da Lei nº 8.112/90 aprovado pelo Poder Legislativo, essa licença seria contada em dobro, para efeito da aposentadoria do servidor que não a houvesse gozado, "ou convertida em pecúnia" (art. 90). O projeto aprovado previa que ao servidor era facultado fracionar a licença, para usufruí-la em 3 parcelas, "ou convertê-las em pecúnia" (art. 87, § 1º). Isto é, o servidor podia gozar a licença em três parcelas ou convertê-las em pecúnia, caso viesse a se aposentar sem usufruí-las e sem aproveitar-se da contagem em dobro. Então, o § 2º, do art. 87, cuidava de uma situação específica, qual seja a do servidor falecido em atividade, que detinha direito à licença e não a havia gozado nem teria mais oportunidade de contar em dobro, para efeito de sua aposentadoria. Esta a razão pela qual previa-se o pagamento “em favor de seus beneficiários da pensão”. Neste caso, diferente do servidor aposentado sem o cômputo do tempo dobrado e que podia na inatividade convertê-la em pecúnia, deferiu-se aos seus herdeiros pensionáveis o direito de receber em pecúnia o valor correspondente à licença prêmio que ele não usufruiu, não contou em dobro, nem teve oportunidade de receber em vida.

24. No desenrolar do processo legislativo, todavia, foram vetados os §§ 1º e 2º do art. 87 e todo art. 90, tendo o Congresso Nacional rejeitado o do citado § 2º e mantido os outros dois. Como o direito do cômputo em dobro foi restabelecido pela Medida Provisória n.º 286, de 14-12-1990, torna-se hoje difícil o entendimento do disposto no § 2º, do art. 87, fora de todo esse contexto. Isto é, torna-se incompreensível a razão pela qual o legislador autorizou a conversão em pecúnia somente a favor dos beneficiários da pensão do servidor e não a ele próprio, ainda em vida, quando aposentado sem contar em dobro o tempo da licença-prêmio não gozada. Se o direito é do servidor, não se justifica pagar só depois de morto aos seus herdeiros pensionais, como se fora um “pecúlio”, o que de fato não é.

25. Apesar de não constar da consulta formulada pelo Chefe de Polícia Civil do Distrito Federal (fls. 1/2), é importante frisar que a partir da aposentação começa a fluir prazo prescricional para conversão da licença-prêmio em pecúnia, conforme entendimento do STJ e do TJDF. Na espécie, o termo *a quo* para contagem do lapso prescricional, não seria a data de implementação do último período aquisitivo, mas sim, a data da aposentadoria do servidor. O direito de reivindicar a conversão surge somente após o desligamento, devendo a partir da data de aposentadoria ser iniciada a contagem do prazo de cinco anos para a prescrição da Ação contra a Fazenda Pública, senão, vejamos (fl. 62):

> *ADMINISTRATIVO – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA – CONVERSÃO EM PECÚNIA – PRESCRIÇÃO – TERMO INICIAL ART. 1º DO DEC. N° 20.910/32. Só com a aposentadoria é que surge para o servidor o direito de reivindicar a conversão da licença-prêmio em pecúnia, devendo ser fixado a partir dessa data, o termo inicial para o exercício do direito de ação, previsto no art. 1°, do Dec. 20.910/32, haja vista que o próprio estatuto dos Ferroviários (Decreto Estadual n° 35.530/59) no seu artigo 187, dispõe que o 'servidor deverá aguardar em exercício a concessão da licença-prêmio. (STJ, 6ª Turma, RESP. nº 67.088-SP, Rel. Min. Anselmo Santiago, DJ de 26.10.98, p. 166).*

DA CONCLUSÃO

26. Vieram os autos a esta Corte tratando de consulta formulada pelo Chefe da Polícia Civil do DF, fls. 1/3, sobre a possibilidade de os períodos de licença-prêmio não gozada e não computada para quaisquer efeitos serem convertidos em pecúnia quando da aposentação do servidor.

27. Considerando a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, conclui-se pela possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos em face da aposentação de servidor, sob pena do enriquecimento indevido da Administração. A alegação de inexistência de previsão legal para a citada conversão não se revela como óbice, uma vez que não pode a Administração locupletar-se às custas do servidor, em flagrante violação ao princípio da moralidade administrativa.

28. Pelo exposto, sugere-se a este Tribunal:

I. conhecer da presente consulta, formulada pela Polícia Civil do Distrito Federal, por satisfazer os requisitos legais e regulamentares à sua admissão, consoante o disposto no art. 194 da Resolução-TCDF nº 38/90;

II. responder à jurisdicionada acerca da possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos em face da aposentação de servidor, sob pena de se admitir o enriquecimento ilícito da Administração, observando-se, para essa conversão, o prazo

prescricional de cinco anos da data de publicação do ato de aposentadoria;

III. determinar o encaminhamento de cópia da decisão que vier a ser adotada à autoridade consulente; e

IV. autorizar o arquivamento do presente processo.

À consideração superior.

Brasília, 04 de novembro de 2004.

Paulo de Souza Mangueira Júnior
Analista de Finanças e Controle Externo
Mat. nº 630-1