



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 733, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

PARECER n. 00519/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU

NUP: 64536.026088/2015-19

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA DEFESA - MD E OUTROS

ASSUNTOS: LICENÇA PRÊMIO

EMENTA: MILITAR. LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA NEM COMPUTADA PARA A INATIVIDADE. BASE DE CÁLCULO. PARCELAS PERMANENTES. POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DE LICENÇA ESPECIAL EM PERÍODO DE DIAS.

I - A base de cálculo da indenização em pecúnia, relativa aos períodos de licença especial não gozada nem computada para a inatividade, deverá abarcar somente as parcelas permanentes da remuneração, ou seja, ou soldos e adicionais que integram os proventos de inatividade do militar, tal como previstas no art. 10 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001;

II - É possível que seja indenizada a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e no Parecer nº 00772/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU.

I - DO CASO DOS AUTOS

1. Trata-se de processo administrativo que visa uniformização de duas teses referentes à licença especial não gozada. A primeira é relativa à definição de base de cálculo da indenização decorrente da conversão da licença especial em pecúnia. E a segunda é relativa à possibilidade, ou não, de se indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade.
2. Por meio da Nota nº 03148/2018/PGU/AGU (Seq. 106), a Procuradoria-Geral da União questionou essa CONJUR-MD sobre a base de cálculo da indenização decorrente da conversão da licença especial em pecúnia, pedindo esclarecimento se o conceito de remuneração previsto na Medida Provisória nº 2.215/2001 engloba também vantagens esporádicas e eventuais ou se somente deverá ser incluída, na base de cálculo da indenização pela conversão em pecúnia de licença especial, a remuneração efetiva do militar (soldo e parcelas a ele incorporadas).
3. Desse modo, por meio da Cota nº 01292/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 111), essa CONJUR-MD submeteu o assunto às três Forças, por meio de suas CONJUR-Adjuntas, a fim de que se manifestassem sobre o tema com vistas a possibilitar a uniformização de tese referente ao ponto em questão.
4. A Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Marinha, elaborou o Parecer nº 307/2018-RGM/CJACM/CGU/AGU (Seq. 150) considerando que as verbas de caráter eventual, transitório e indenizatório não devem ser incluídas na base de cálculo da conversão em pecúnia dos períodos de Licença Especial não gozados, nos termos da seguinte ementa daquele parecer:

CONSULTORIA E ASSESSORIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO MILITAR. DIREITO REMUNERATÓRIO.

- Possibilidade de inclusão na base de cálculo da indenização, decorrente da conversão da licença especial (LESM) em pecúnia, somente os componentes que integram os proventos da inatividade, quais sejam: soldo (ou parcela dele), adicional militar, adicional de

habilitação, adicional de tempo de serviço, adicional de compensação orgânica; e adicional de permanência (art. 1º, inciso I e II da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001).

- As verbas de caráter eventual, transitório e indenizatório não devem ser incluídas na base de cálculo da conversão em pecúnia dos períodos de Licença Especial não gozados.

5. Por sua vez, a Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando do Exército elaborou a Nota nº 0027/2019/CONJUR-EB/CGU/AGU (Seq. 165), concluindo de igual forma:

Por todo exposto, conclui-se que a base de cálculo para a indenização, a título de conversão da licença especial em pecúnia, deverá observar a "remuneração", podendo incidir sobre o soldo (em razão da perda do grau hierárquico superior), o adicional de tempo de serviço e sobre o adicional de permanência, ficando excluído dos cálculos todos os "direitos remuneratórios".

6. Em paralelo, a SEPESD - Secretaria de Ensino, Pessoal, Saúde e Desporto, por meio da Nota Técnica nº 20/DIREM/DEPES/SEPESD/SG/MD/2018 (Seq. 169), suscitou nova dúvida a respeito da licença especial, solicitando que fosse uniformizada também a questão sobre a possibilidade de conversão da licença especial não usufruída em indenização pecuniária no caso de "Fracionamento da Licença Especial em Dias". A referida nota apresenta a seguinte conclusão:

Diante do exposto, é possível asseverar que o Princípio da Analogia, o princípio que veda o enriquecimento sem causa por parte do Estado em detrimento do cidadão e o Princípio da Legalidade se alinham em favor dos Requerentes, possibilitando a conversão da LE não usufruída em indenização pecuniária no caso de "Fracionamento da Licença Especial em Dias".

O montante financeiro a ser calculado limitar-se-ia, para efeito da quantidade de "dias" de LE, à fração de trinta dias, sem acréscimos ou arredondamentos, da remuneração mensal do militar.

7. Tendo em vista a nova consulta promovida pela SEPESD, esta CONJUR-MD, por meio da Cota nº 165/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 170), alargou o objeto da consulta e demandou das duntas Adjuntas que se manifestassem também sobre a questão do fracionamento em dias da Licença Especial.

8. A partir daí, registra-se, passaram a ser dois os temas relativos à licença especial dos militares que mereciam ser pacificados, quais sejam: a) a definição da base de cálculo da indenização decorrente da conversão da licença especial em pecúnia; e b) a possibilidade de indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade.

9. A Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Aeronáutica, em relação ao primeiro tema, apresentou o Parecer nº 00162/2019/COJAER/CGU/AGU (Seq. 177), considerando que devem ser excluídas da base de cálculo, ainda que recebidas na última remuneração na atividade, os valores correspondentes às verbas de natureza eventual, transitória e/ou indenizatória. O Parecer nº 00162/2019/COJAER/CGU/AGU recebeu a seguinte cmenta:

ADMINISTRATIVO. MILITAR. DIREITO REMUNERATÓRIO.

I. Art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001. Licença especial não gozada e nem computada em dobro para fins de inatividade.

II. Base de cálculo da indenização da conversão em pecúnia: última remuneração do militar na atividade, nos termos da Portaria Normativa nº 31 de 24 de maio de 2018, do Ministério da Defesa.

III. Composição da remuneração: Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, excluídas as gratificações e as parcelas de natureza eventual, transitória e/ou indenizatória.

10. Em relação ao segundo ponto, a Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando do Exército foi a primeira a se manifestar por meio do Parecer nº 00424/2019/CONJUR-EB/CGU/AGU (Seq. 180), considerando que deve ser indenizado o período de licença especial adquirida, não gozada e não computada em dobro para a inatividade integralmente e que, na eventualidade de parte da licença especial ter sido usufruída pelo militar, a indenização haverá que ser proporcional, independente da fração estar representada por dias ou meses. O referido parecer restou assim ementado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PESSOAL MILITAR. DIREITO A INDENIZAÇÃO DE LICENÇAS ESPECIAIS NÃO GOZADAS E NÃO COMPUTADAS EM DOBRO PARA A INATIVIDADE.

I - O direito à licença especial, e por consequência a sua indenização, quando cabível, não se confunde com a regulamentação da forma de seu exercício. A indenização é devida por todos os dias de licença especial adquirida, não gozada e não computada em dobro para a inatividade.

II - Como a Lei nº 6.880, de 1980 autorizava a concessão fracionada em meses, bem como a interrupção do seu gozo independente de qualquer limite temporal, haverá certamente registros de períodos parcialmente usufruídos fracionados em dias e/ou meses, devendo a indenização ser paga de forma proporcional ao que efetivamente não foi usufruído.

11. Com o mesmo posicionamento, foram os entendimentos da Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Aeronáutica e da Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Marinha, que elaboraram o Parecer nº 00250/2019/COJAER/CGU/AGU (Seq. 188) e o Parecer nº 00137/2019-RGM/CJACM/CGU/AGU (Seq. 191) assim ementados respectivamente:

ADMINISTRATIVO. MILITAR. DIREITO REMUNERATÓRIO. LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA EM DIAS E NEM COMPUTADA EM DOBRO PARA FINS DE INATIVIDADE. PRINCÍPIO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. INDENIZAÇÃO PROPORCIONAL.

I. O pagamento "de dias" não gozados correria de maneira proporcional, com o objetivo de garantir que ter o militar usufruído parcialmente (em dias) o direito de LESP, não pode justificar o corte integral da pecúnia a ser recebida, pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO MILITAR. DIREITO REMUNERATÓRIO.

- Interpretação do art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001. Licença especial não gozada e nem computado em dobro para fins de inatividade e conversão em pecúnia.

- Possibilidade do pagamento da indenização pela conversão em pecúnia do período em dia de licença especial adquirido antes de 29 de dezembro de 2000, e não gozados.

12. Assim, uma vez colhidas as manifestações dos Comandos Militares e da SEPESD, esses autos retornaram a esta Coordenação-Geral de Direito Administrativo e Militar dessa Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Defesa, para a emissão de parecer uniformizador das teses.

13. Esse é o breve relato do caso dos autos.

II – DOS FUNDAMENTOS.

14. Aprioristicamente, há que se mencionar que o exame desta Consultoria Jurídica é feito nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e com base nos elementos dos autos, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste órgão, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, política e de âmbito discricionário do administrador público.

15. Tendo em vista que a Cota nº 165/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 170), a partir da manifestação da SEPESD, alargou o objeto da consulta, identificando dois temas relativos à licença especial dos militares que mereciam ser pacificados, iremos dividir a análise desse parecer em duas partes, cada uma correspondente a um dos temas objeto de uniformização, sendo o primeiro relativo à definição da base de cálculo da indenização decorrente da conversão da licença especial em pecúnia; e o segundo relativo à possibilidade, ou impossibilidade, de se indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade.

II.1 - DA DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA INDENIZAÇÃO DECORRENTE DA CONVERSÃO DA LICENÇA ESPECIAL

16. O Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 56), desta CONJUR-MD, ao tratar acerca da possibilidade da conversão em pecúnia dos períodos de licença especial, adquiridas e não gozadas, consignou que o valor da indenização será calculado "com base na remuneração respectiva a que fazia jus quando transferido para a inatividade ou quando se desligou da Administração castrense". Nesse sentido, observem-se os seguintes excertos do aludido parecer:

Do valor da conversão em pecúnia indenizatória

Quanto aos valores devidos a título de conversão em pecúnia, tem-se por aplicável à espécie o disposto no art. 95 do Decreto nº 4.307/2002, que assim dispõe:

Art. 95. Será devido o valor de uma remuneração para cada mês de licença especial não gozada, caso convertido em pecúnia, conforme disposto no art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001.

Isto é, nesses casos não há que se cogitar do cômputo em dobro dos períodos de licença não gozados para fins de conversão em pecúnia indenizatória. A regra da contagem em dobro não se aplica para a conversão em pecúnia, mas, tão-somente, para fins de contagem de tempo ficto para transferência do militar à reserva remunerada.

Assim sendo, conclui-se que será devido ao militar, a título de conversão em pecúnia, uma remuneração para cada mês de licença especial não gozada nem computada em dobro para fins de inatividade.

Ainda de acordo com o entendimento jurisprudencial, porque reconhecido o direito adquirido dos militares aos períodos de licença especial adquiridos até 29.12.2000, o quantum indenizatório tem sido fixado como correspondente àquilo que o militar deixou de auferir à época devida, vale dizer, deverá o militar ser indenizado com base na remuneração respectiva a que fazia jus quando transferido para a inatividade ou quando se desligou da Administração castrense, à base de seu valor histórico corrigido monetariamente.

(...)

Diante desse quadro, in casu, o valor devido como conversão em pecúnia é de uma remuneração por cada mês de licença especial não gozada, nem computada em dobro para a inatividade, devendo o militar ser indenizado com base na remuneração respectiva a que fazia jus quando transferido para a inatividade ou quando se desligou da Administração castrense, à base de seu valor histórico corrigido monetariamente.

17. De se considerar que o aludido Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 56) fora integralizado pelo Parecer nº 00772/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 119), que passou a considerar que os militares da ativa ou os inativos optantes da alternativa "a" do termo de opção (e não apenas os optantes das alternativas "b" ou "c") também possuem o direito de indenização, conforme se observa pela ementa desse parecer:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE TESE REFERENTE À EXTENSÃO DO DIREITO À CONVERSÃO EM PECÚNIA DE LICENÇA ESPECIAL AOS MILITARES QUE OPTARAM PELA ALÍNEA "A" DO TERMO DE OPÇÃO DE 2001. TEMA DECORRENTE DA TESE PRINCIPAL RECONHECIDA PELO MINISTÉRIO DA DEFESA NO PARECER N. 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU. POSIÇÃO DOS COMANDOS MILITARES PELA POSSIBILIDADE DA EXTENSÃO. FUNDAMENTO JURÍDICO QUE LIMITOU OS BENEFICIÁRIOS DO DIREITO AOS OPTANTES PELAS ALÍNEAS "B" E "C" NÃO SE SUSTENTA. OPINIÃO PELA POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E BOA-FÉ OBJETIVA.

18. Posteriormente à aprovação do Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU, o Ministério da Defesa editou a Portaria Normativa nº 31/2018, que dispõe sobre a padronização do requerimento e dos procedimentos a serem adotados pelos Comandos das Forças Armadas para análise e pagamento aos militares inativos, aos ex-militares e aos seus sucessores, de conversão em pecúnia, na forma de indenização, de licenças especiais não gozadas nem computadas em dobro para efeito de inatividade.

19. A referida Portaria Normativa nº 31/2018 trata acerca do valor a ser considerado para pagamento em pecúnia dos períodos de licença especial, fazendo referência a valor de uma remuneração, sem contudo, especificar o que deve ser considerado por remuneração. Observe-se, por oportuna, a redação dos arts. 10 e 11 da referida Portaria Normativa nº 31/2018:

Art. 10 - A indenização será calculada com base no valor de uma remuneração por mês de licença especial não gozada, nem computada em dobro para a inatividade.

§ 1º - Para fins do cálculo de que trata o caput, será considerada a remuneração a que o militar fazia jus no momento de sua transferência para a inatividade, de seu desligamento do serviço ativo da respectiva Força ou de seu falecimento na atividade.

§ 2º - O valor apurado na forma do § 1º deste artigo será corrigido monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou por outro que vier a substituí-lo.

Art. 11 - Do montante apurado na forma do art. 10 serão deduzidos os valores recebidos pelo militar ou seu pensionista a título de:

I - adicional de tempo de serviço auferidos desde 2001 pela contagem em dobro da licença especial não usufruída; e

II - antecipação ou concessão de adicional de permanência auferido pela contagem em dobro da licença especial não usufruída.

Parágrafo único - Os valores de que trata este artigo também serão atualizados na forma do art. 10, § 2º.

20. Dessa forma, tendo em vista que a indenização será calculada com base no valor de uma remuneração por mês de licença especial não gozada, nem computada em dobro para a inatividade, a dúvida que nos é posta em análise diz respeito a quais verbas devem integrar o conceito de remuneração para o cálculo da indenização da licença especial não gozada, uma vez que as normas que regem a matéria não as especificam.

21. De se considerar que, numa análise preliminar, essa CONJUR-MD já havia se filiado à tese de que somente a remuneração efetiva, isto é, os direitos remuneratórios permanentes que são incorporados aos proventos de inatividade, deve integrar a base cálculo da conversão em pecúnia. A oitiva das Consultorias-Jurídicas Adjuntas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, também demonstrou que o entendimento das três Forças foi unânime no sentido de se entender que as verbas de caráter eventual e transitório não devem ser incluídas na base de cálculo da conversão em pecúnia dos períodos de licença especial não gozados.

22. Consideramos que esse entendimento deve ser mantido, conforme passamos a expor.

23. Em relação aos militares, a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, é o ato normativo que dispõe sobre sua remuneração. Embora não exista a definição do conceito de remuneração, conforme estabelecido na Lei nº 8.112/90 para os servidores civis, consideramos que a lógica do sistema também demonstra que apenas as vantagens pecuniárias permanentes devem ser consideradas como base de cálculo da indenização em pecúnia, relativa aos períodos de licença especial não gozada nem computada para a inatividade.

24. O art. 1º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 estabelece quais as verbas que compõem a remuneração dos militares, nos seguintes termos:

Art. 1º A remuneração dos militares integrantes das Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica, no País, em tempo de paz, compõe-se de:

I - soldo;

II - adicionais:

a) militar;

b) de habilitação;

c) de tempo de serviço, observado o disposto no art. 30 desta Medida Provisória;

d) de compensação orgânica; e

e) de permanência;

III - gratificações:

a) de localidade especial; e

b) de representação.

Parágrafo único. As tabelas de soldo, adicionais e gratificações são as constantes dos Anexos I, II e III desta Medida Provisória.

25. Pela leitura do supracolacionado art. 1º, observa-se que a remuneração é composta por duas espécies de parcelas, uma que é recebida permanentemente - composta pelo soldo e pelos adicionais - e outra recebida esporadicamente, composta pelas gratificações de localidade e representação.

26. Embora as gratificações de localidade e representação também possam compor a remuneração dos militares, essas gratificações são recebidas pelo militar apenas eventualmente, quando ele estiver inserto em uma das situações elencadas pelo art. 3º, VII e VIII da Medida Provisória nº 2.215-10/2001:

Art. 3º Para os efeitos desta Medida Provisória, entende-se como:

(...)

VII - gratificação de localidade especial - parcela remuneratória mensal devida ao militar, quando servindo em regiões inóspitas, conforme regulamentação;

VIII - gratificação de representação:

a) parcela remuneratória mensal devida aos Oficiais Gerais e aos demais oficiais em cargo de comando, direção e chefia de organização militar, conforme regulamentação; e

b) parcela remuneratória eventual devida ao militar pela participação em viagem de representação, instrução, emprego operacional ou por estar às ordens de autoridade estrangeira no País, conforme regulamentação;

27. Também o art. 2º da mesma Medida Provisória, estabelece que além da remuneração prevista no art. 1º, os militares também têm os seguintes direitos remuneratórios:

Art. 2º Além da remuneração prevista no art. 1º desta Medida Provisória, os militares têm os seguintes direitos remuneratórios:

I - observadas as definições do art. 3º desta Medida Provisória:

a) diária;

b) transporte;

c) ajuda de custo;

d) auxílio-fardamento;

e) auxílio-alimentação;

f) auxílio-natalidade;

g) auxílio-invalidéz; e

h) auxílio-funeral;

II - observada a legislação específica:

a) auxílio-transporte;

b) assistência pré-escolar;

c) salário-família;

d) adicional de férias; e

e) adicional natalino.

Parágrafo único. Os valores referentes aos direitos previstos neste artigo são os estabelecidos em legislação específica ou constantes das tabelas do Anexo IV.

28. Dessa forma, entende-se que as parcelas remuneratórias elencadas nos arts. 1º, III, e 2º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 não devem ser consideradas base de cálculo da indenização em pecúnia, relativa aos períodos de licença especial não gozada nem computada para a inatividade justamente pelo seu caráter esporádico, motivo pelo qual o militar recebe apenas eventualmente tais direitos. Para que ocorra o pagamento das verbas elencadas nos arts. 1º, III, e 2º, faz-se necessário que o militar preencha certos requisitos ou esteja em certa situação específica, o que afasta o caráter de permanência necessário para o enquadramento como base de cálculo da indenização.

29. De se considerar ademais que, de igual forma, o art. 10 da MP nº 2.215-10/2001 determina que, quando da passagem para a inatividade, os proventos são constituídos por soldo ou quotas de soldo, adicional militar, adicional de habilitação, adicional de tempo de serviço, adicional de compensação orgânica e adicional de permanência, ou seja, apenas verbas de caráter permanente. Eis os termos do mencionado art. 10 da MP nº 2.215-10/2001:

Art. 10. Os proventos na inatividade remunerada são constituídos das seguintes parcelas:

I - soldo ou quotas de soldo;

II - adicional militar;

III - adicional de habilitação;

IV - adicional de tempo de serviço, observado o disposto no art. 30 desta Medida Provisória;

V - adicional de compensação orgânica; e

VI - adicional de permanência.

30. É dizer, quando da passagem para a inatividade, as verbas de natureza esporádica não se incorporam aos proventos da inatividade. Dessa forma, assim como bem pontuou o Parecer nº 307/2018-RGM/CJACM/CGU/AGU da Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Marinha, tendo em conta que a conversão dos períodos de licença especial adquiridos e não gozados em pecúnia somente é possível quando o militar já não puder usufruir do benefício através do afastamento total do serviço, ou seja, quanto da transferência para a inatividade, do desligamento do serviço ativo ou do falecimento do militar, são apenas as parcelas do art. 10 da MP nº 2.215-10/2001 que devem ser consideradas como a base de cálculo da indenização da licença especial.

31. Assim, consideramos que a base de cálculo da indenização em pecúnia dos períodos de licença especial adquiridos até 29 de dezembro de 2000 e não gozados, deverá abarcar somente as parcelas da remuneração que são permanentes, ou seja, ou soldos e adicionais que integram os proventos de inatividade do militar, tal como previstas no art. 10 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, devendo ser excluídas desse valor as verbas de natureza eventual ou transitória, ou seja, aquelas que possuem como fato gerador situações específicas e temporárias. As parcelas remuneratórias elencadas nos arts. 1º, III, e 2º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, por serem verbas recebidas apenas esporadicamente, não devem ser consideradas para os fins de se estabelecer a base de cálculo da indenização em pecúnia dos períodos de licença especial adquiridos e não gozados.

II.2 - DA POSSIBILIDADE DE SE INDENIZAR A LICENÇA ESPECIAL FRACIONADA EM DIAS

32. A outra tese que se busca uniformizar nesses autos administrativos é relativa à possibilidade, ou impossibilidade, de se indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade.

33. Em relação a esse ponto, foram colhidas manifestações das Consultorias-Jurídicas Adjuntas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e da SEPESD e também nesse ponto o posicionamento desses órgãos do Ministério da Defesa foram unânimes em admitir a possibilidade de se indenizar a licença especial quando remanescerem dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, entendimento esse a que fazemos coro, conforme passaremos a demonstrar.

34. De se consignar que em relação ao tema, possibilidade ou impossibilidade de se indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, não houve manifestação expressa nem no Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU, nem na Portaria Normativa nº 31/2018.

35. Entretanto, há que se ter em mente os fundamentos do Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU, que considera ser devida a indenização em pecúnia de licença especial que não foi gozada nem computada para a inatividade a fim de evitar o enriquecimento sem causa da União. Observe-se, por exemplo, o parágrafo 71 daquele Parecer, que no tópico relativo à conversão em pecúnia da licença especial para os militares ativos e inativos assim conclui:

71. Portanto, com base na interpretação sistemática e teleológica da legislação militar e com fundamento em sólida jurisprudência dos TRFs, do STJ, do STM e do STF, conclui-se que, na específica hipótese dos militares que optaram pelas alternativas "b" ou "c" do termo de opção de 2001 e tenham 30 (trinta) anos ou mais de efetivo tempo de serviço, é devido, em favor do próprio militar, a conversão em pecúnia dos períodos de licença especial adquiridos antes de 29.12.2000 e não gozados, pois, nesses casos, o cômputo em dobro desses períodos não gera qualquer efeito concreto na antecipação da transferência para a inatividade, esvaziando o direito do militar e promovendo um enriquecimento sem causa para a Administração Militar, na medida em que o militar efetivamente trabalhou quando a lei lhe conferia o direito de ser remunerado sem trabalhar (gozo da licença especial ou contagem em dobro para fins de antecipação da inatividade).

36. E o parágrafo 81 do aludido Parecer pondera:

Ademais, convém esclarecer que conversão em pecúnia constitui um direito de natureza indenizatória devida ao militar com fundamento no estatuto do militar, na legislação de remuneração da militar e na vedação de enriquecimento sem causa pela Administração e não se confunde com o direito à pensão militar regida pela Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960.

37. Dessa forma, entende-se que embora os Pareceres nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU não tenham expressamente abordado a questão da possibilidade de se indenizar a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, observa-se que eles não a excluem e consideram que a indenização é uma consequência da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

38. Nessa contextura, a indenização da parcela em dias da licença especial deve ser tratada como a regra geral, que admite - desde que respeitadas algumas condições - a possibilidade da conversão em pecúnia desse benefício.

39. Ademais, o art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001 garantiu aos militares que possuíam períodos de licença especial adquiridos até 29 de dezembro de 2000, mas não gozados, a fruição desse benefício ou o seu cômputo em dobro para efeito de inatividade. O mesmo art. 33 também reconheceu expressamente a possibilidade de conversão dos referidos períodos em pecúnia no caso de falecimento do militar, conforme se observa pela sua redação:

Art. 33. Os períodos de licença especial, adquiridos até 29 de dezembro de 2000, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de inatividade, e nessa situação para todos os efeitos legais, ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do militar.

Parágrafo único. Fica assegurada a remuneração integral ao militar em gozo de licença especial. (grifos inexistentes no original)

40. Dessa forma, observa-se que também não há restrição legal de período mínimo para que licença especial, adquirida até 29 de dezembro de 2000, que não fora gozado nem computados para a inatividade, seja indenizada.

41. Estamos diante da análise do mesmo benefício, qual seja, a licença especial. Assim, se a lei não restringiu a possibilidade de indenização do período em dias da licença especial, não caberá ao interprete fazê-lo.

42. Ao benefício da licença especial deve ser conferido tratamento uniforme, quer essa licença seja de meses, quer seja de dias, uma vez que onde há a mesma razão, deve existir o mesmo direito. Nesse sentido, Carlos Maximiliano [1] expõe:

Ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio: "Onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito". Os casos idênticos regem-se por disposições idênticas.

43. É bem verdade que o art. 95 do Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002, que regulamenta o art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001, esclareceu ser devido o valor de uma remuneração para cada mês de licença especial não gozada. *Ex vi:*

Art. 95. Será devido o valor de uma remuneração para cada mês de licença especial não gozada, caso convertido em pecúnia, conforme disposto no art. 33 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001.

44. Da mesma forma, é a regra do art. 10 da Portaria Normativa nº 31, de 24 de maio de 2018:

Art. 10 - A indenização será calculada com base no valor de uma remuneração por mês de licença especial não gozada, nem computada em dobro para a inatividade.

45. Consideramos, entretanto, que tais dispositivos apenas estabelecem uma forma de cálculo para a licença especial não gozada, e não uma restrição à possibilidade de indenização desse benefício a períodos de no mínimo 01 (um) mês.

46. Entendemos, inclusive, que as regras estabelecidas nos supracolacionados art. 95 do Decreto nº 4.307 e art. 10 da Portaria Normativa nº 31/2018 deverão ser utilizadas para o cálculo da indenização da licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, uma vez que com uma simples regra de três da matemática, poder-se-á estabelecer o valor proporcional da indenização pecuniária devida.

47. De se considerar, por fim, que a doutrina do consequencialismo ganhou estatura de determinação legal com a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Foi acrescido à LINDB, o art. 20, que dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (grifos inexistentes no original)

48. Resta imperioso aventar as consequências práticas de uma decisão administrativa que negasse a possibilidade de indenização de licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, mormente diante do fato de que já existem pareceres desta Consultoria Jurídica que tratam o tema de forma geral, sem restringir a possibilidade de indenização pecuniária a licenças que perfaçam no mínimo 01 (um) mês. Entendemos que a questão teria enorme chance de ser judicializada e a decisão administrativa provavelmente seria revertida no âmbito do Poder Judiciário.

49. Dessa forma, consideramos que caso o militar possua períodos em dias de licença especial adquiridos até 29 de dezembro de 2000, mas não gozados nem utilizados para ir para a inatividade, e desde que preenchidos os demais requisitos estabelecidos no Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e no Parecer nº 00772/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (que as licenças sejam de militares - ativos e inativos e para aqueles que romperam o vínculo com a Administração castrense, que tenha passado para a reserva sob a égide da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 e que já tenham 30 (trinta) anos ou mais de efetivo serviço e que tais licenças não estejam prescritas), consideramos ser possível a indenização pecuniária de tais períodos em dias.

III – DA CONCLUSÃO

50. Diante do exposto, em relação à primeira tese que nos propomos a uniformizar, considera-se que a base de cálculo da indenização em pecúnia, dos períodos de licença especial adquiridos e não gozados, deverá abarcar somente as parcelas da remuneração que são incorporadas aos proventos da inatividade renumerada, ou seja, ou soldos e adicionais, devendo ser excluídas desse valor as verbas de natureza eventual ou transitória, ou sejam, aquelas que possuem como fato gerador situações específicas e temporárias.

51. Entende-se, em relação ao segundo objeto de uniformização, que caso o militar possua períodos em dias de licença especial adquiridos até 29 de dezembro de 2000, mas não gozados nem utilizados para ir para a inatividade, e desde que preenchidos os demais requisitos estabelecidos no Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e no Parecer nº 00772/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU (que as licenças sejam de militares ativos e inativos e para aqueles que romperam o vínculo com a Administração castrense, que tenham passado para a reserva sob a égide da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 e que já tenham 30 (trinta) anos ou mais de efetivo serviço e que tais licenças não estejam prescritas), consideramos ser possível a indenização pecuniária de tais períodos em dias.

52. Dessa forma, consignamos que as teses jurídicas uniformizadas são as seguintes:

a) a base de cálculo da indenização em pecúnia, relativa aos períodos de licença especial não gozada nem computada para a inatividade, deverá abarcar somente as parcelas permanentes da remuneração, ou seja, ou soldos e adicionais que integram os proventos de inatividade do militar, tal como previstas no art. 10 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001;

b) é possível que seja indenizada a licença especial fracionada quando houver dias que não foram gozados nem computados para a inatividade, desde que preenchidos os demais requisitos estabelecidos no Parecer nº 00125/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU e no Parecer nº 00772/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU.

53. Assim, caso seja aprovado o presente parecer, solicito que a Coordenação Administrativa inclua a tese uniformizada no item 52 no "Quadro de Teses Uniformizadas e Análises Relevantes", disponível na pasta da Coordenação-Geral de Direito Administrativo e Militar -CGDAM, bem como registro no referido quadro das principais informações referentes ao presente processo.

54. Solicito, por fim que sejam científicas as douts COJAER, COJAEX, COJAMAR sobre o conteúdo, bem como a Procuradoria-Geral da União, a fim de atender o questionamento formulado na Nota nº 03148/2018/PGU/AGU (Seq nº 106), e a SEPESD - Secretaria de Ensino, Pessoal, Saúde e Desporto, a fim de atender o questionamento formulado na Nota Técnica nº 20/DIREM/DEPES/SEPESD/SG/MD/2018 (Seq. 169).

À consideração superior.

Brasília, 15 de agosto de 2019.

JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO
ADVOGADA DA UNIÃO

[1] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 200.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64536026088201519 e da chave de acesso 5ba865c1

Documento assinado eletronicamente por JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 290146259 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GOMES FALLEIROS CAVALHEIRO. Data e Hora: 21-08-2019 16:00. Número de Série: 13528128. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
