



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 383049/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE AMAPORÃ
INTERESSADO: MAURO LEMOS
PROCURADOR: LUAN PATRICK TRINDADE
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3209/22 - Tribunal Pleno

Consulta – Licença especial – Previsão legal –
Conhecimento e resposta.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Amaporã, senhor Mauro Lemos, sobre licença prêmio.

Indagou o consulente:

- 1. É devida a concessão e/ou o pagamento em pecúnia de licenças-prêmio “acumuladas” pelos servidores públicos do Município de Amaporã, não requeridas formalmente em momento oportuno?*
- 2. É devida a concessão e/ou o pagamento em pecúnia de licenças-prêmio “acumuladas” pelos servidores públicos do Município de Amaporã, requeridas formalmente e não concedidas pela Administração Pública?*
- 3. É devida a concessão e/ou o pagamento em pecúnia de licenças-prêmio “acumuladas” pelos servidores públicos do Município de Amaporã, requeridas informalmente e não concedidas pela Administração Pública?*
- 4. É devida a concessão e/ou o pagamento em pecúnia de licenças-prêmio “acumuladas” pelos servidores públicos do Município de Amaporã durante o período que ocuparam cargo de direção, chefia ou assessoramento, e não requeridas em momento oportuno ou requerida formalmente e não concedida pela Administração ou requerida informalmente e não concedida pela Administração?*

Na peça 04, consta a juntada do Parecer Jurídico afirmando, em síntese, que *não tendo sido formalmente requeridas e/ou usufruídas nos 5 (cinco) anos seguintes à data de aquisição do respectivo direito e antes que se “acumulassem” com*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os diretos às licenças subsequentes, verifica-se não ser possível o gozo ou pagamento em pecúnia.

Assegurou que quanto aos servidores que “acumularam” direitos a licenças-prêmio durante o período que ocuparam cargo de direção, chefia ou assessoramento, no mesmo sentido, entendo pela impossibilidade do gozo ou do pagamento em pecúnia das licenças “acumuladas”, tendo em vista que o art. 109 dispõe expressamente que “em hipótese alguma poderá ocorrer acúmulo de duas licenças-prêmio, seja em gozo ou em dinheiro”.

Acrescentou que não há obrigatoriedade, aos servidores, de ocuparem cargo de direção, chefia ou assessoramento, e a concessão da licença prêmio é condicionada ao requerimento do servidor, não sendo possível a imposição de seu gozo ou conversão em pecúnia de ofício pela Administração Pública.

Com isso manifestou-se desfavoravelmente ao pagamento em pecúnia ou ao gozo das licenças prêmio formalmente não requeridas ou usufruídas nos 5 (cinco) anos seguintes à data de aquisição do respectivo direito e antes que se “acumulassem” com os diretos às licenças subsequentes.

O feito foi distribuído a este Relator em 24 de junho de 2021 (peça 07).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 91/21 – peça 09) apontou um único Acórdão com força normativa expedido por este Tribunal pela possibilidade de que licenças especiais não gozadas, tampouco contadas em dobro sejam indenizadas.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 911/21 – peça 11) assegurou que *não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.*

O Procurador Municipal juntou na peça 13 requerimento de prosseguimento do feito, uma vez que o único Acórdão juntado pela SJB não responde aos quesitos apresentados na Consulta.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 3872/21 – peça 14) opinou pela resposta à Consulta nos seguintes termos: (i) a concessão e/ou conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia deve seguir os requisitos estabelecidos em lei local, inclusive quanto à eventual vedação de acúmulo de licenças e necessidade de requerimento por parte do servidor nos prazos estipulados na norma; (ii) cumpridos os requisitos e limites estabelecidos na lei local para fruição do direito, a concessão da licença-prêmio é sujeita à conveniência da Administração, que pode negá-la ou deferi-la no momento que entender oportuno, ainda que o servidor acumule mais de uma licença-prêmio não gozada. No caso de conversão em pecúnia, o pagamento depende de previsão orçamentária e adequação do montante devido ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal (Acórdão nº 3594/2010 – Pleno). Compete à Administração o rigoroso planejamento da escala e controle do efetivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saldo de licenças-prêmios, de modo a regularizar a fruição do direito pelos servidores requerentes, nos termos da legislação local, e evitar o pagamento de futuras indenizações aos mesmos; (iii) estabelecendo a lei local a necessidade de requerimento para gozo e/ou conversão em pecúnia da licença-prêmio, o mesmo é requisito para a concessão do direito, cabendo à Administração regulamentar de forma objetiva o modo e procedimentos a serem observados por todos os servidores na elaboração do requerimento do benefício.

O Ministério Público de Contas (Parecer 166/22 – PGC – peça 15) afirmou que o exercício da excepcional competência consultiva do Tribunal de Contas (art. 1º, inciso XVII da Lei Complementar estadual nº 113/2005) não serve ao propósito de oferecer consultoria jurídica aos seus jurisdicionados, tampouco a antecipar o resultado de possíveis lides estabelecidas sobre suas rotinas administrativas, senão à orientação genérica dos predicados jurídicos pertinentes às matérias que lhe compete fiscalizar.

Com isso assegurou que não nos é lícito verticalizar o exame, neste expediente, das disposições legais municipais, o que redundaria no exame concreto da temática. O direcionamento técnico-jurídico da conduta do gestor público deve ser suprido pelo órgão incumbido de sua assessoria, ao passo que eventuais disputas de entendimento deverão ser sanadas no foro próprio, sendo inafastável o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário.

Após tais ressalvas, assegurou que no Acórdão nº 3594/2010 o Tribunal Pleno fixou as seguintes balizas a respeito da concessão e pagamento da licença especial:

- a) A possibilidade de concessão de licença especial deve ter assento legal, eis que integra o regime jurídico dos servidores públicos, constituindo-se direito do servidor quando existe tal previsão;*
- b) O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam. Todavia, a Administração Pública tem discricionariedade quanto ao tempo para concessão/fruição da licença especial;*
- c) Na impossibilidade de concessão imediata do benefício ao servidor, o período para o gozo seja deve ser definido no exercício financeiro subsequente, não devendo ultrapassar o exercício posterior a este;*
- d) Sobrevindo fato do qual decorra a extinção do vínculo de prestação de trabalho entre o servidor e a Administração Pública, tendo o prestador adquirido o direito ao gozo da licença especial pela implementação de seus requisitos legais, e a Administração tenha inviabilizado sua fruição, é cabível a indenização correspondente (artigo 37, § 6º da Constituição Federal). Contrário sensu, é vinculada a concessão de licença especial quando o tempo correspondente ao seu gozo é equivalente ao tempo necessário para a inativação do servidor;*
- e) O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela respectiva legislação, tendo por termo inicial a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- f) A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial depende de expressa previsão legislativa (lei em sentido formal, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo), porque se trata de regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa ao Erário (artigo 61, § 1º, II, c, e artigo 63, I da Constituição Federal);*
- g) Existindo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, o seu pagamento depende de previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal; (...) (Grifamos)*
(Consulta nº 203970/09, rel. Cons. Fernando Guimarães, AOTC 14/01/2011)

Destacou que a premissa da alínea 'c' deve ser tomada como mera recomendação geral e que a condicionante da alínea 'd' é dispensável, tendo em vista a evolução da jurisprudência.

Reforçou, no entanto, que as demais premissas permanecem integralmente hígidas, reafirmando-as.

Tendo em vista as prescrições da legislação local que vedam o acúmulo de licenças e que impossibilitam sua fruição durante o exercício de cargo em comissão, ressaltando novamente a inviabilidade de exame de regularidade da própria legislação municipal, cumpre-nos destacar que, como regra geral, é indevida a interpretação tendente a fulminar o direito de gozo do afastamento enquanto o servidor público estiver em atividade. Assim, sem embargo das disposições locais orientadoras da fruição do direito (cujo destinatário natural, parece-nos, é a própria Administração, que exerce a discricionariedade para o deferimento do afastamento), a manutenção do vínculo estatutário torna possível que o servidor usufrua o direito ao descanso remunerado, somente lhe sendo lícito pleitear o correspondente indenizatório quando não mais tiver aquela faculdade – o que se dá com o rompimento do vínculo administrativo.

Salientou precedentes jurisprudenciais e manifestou-se pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, ofertando-se resposta nos termos do Acórdão nº 3594/2010-TP, com as seguintes adequações:

- 1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;*
- 2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;*
- 3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;*
- 4. Extinto o vínculo de prestação de trabalho com a Administração, é devida a indenização correspondente aos períodos de licença especial acaso adquiridos pelo servidor e não usufruídos em atividade;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela legislação local, aplicando-se subsidiariamente a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo inicial é a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração; e
6. Em havendo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, seu pagamento depende de compatibilidade orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. VOTO

Admissibilidade

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

Mérito

Precisa foi a análise do Ministério Público de Contas quando, ao lembrar do Acórdão 3594/2010 – TP, o revisou.

Nesse período de 12 (doze) anos desde a lavratura do citado Acórdão por esta Corte, a jurisprudência nacional sobre o tema evoluiu e, por conseguinte, a jurisprudência desta Casa também.

Pautado no Princípio da Legalidade, a **premissa base** da licença especial (ou licença prêmio) é a necessidade de que conste expressamente na legislação regente a sua previsão.

Logo, não havendo previsão legal específica da legislação regente, não há que se falar em licença especial e isso difere da legislação que não prevê a conversão da licença especial em pecúnia. Estamos aqui a tratar de coisas distintas.

A partir do que tratamos de premissa base, entendo que cada ente é competente para definir suas regras específicas e que devem ser observadas desde que não tolham o servidor em seu direito.

Ou seja, na esteira do que vem sendo decidido na jurisprudência, a ausência de dispositivo legal expresse sobre **licença especial não gozada e não computada** não retira do servidor a possibilidade de convertê-la em pecúnia.

RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO. VEDAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. O presente caso cinge-se à análise da possibilidade de conversão de licença prêmio previamente deferida em processo administrativo, mas não gozada pela servidores antes de sua aposentadoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. No que concerne ao mérito da lide, tem-se por pacificado o entendimento de que, em que pese inexistir previsão legal para a conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia, o não pagamento da licença não gozada acarretaria enriquecimento ilícito da Administração Pública, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido:

FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INOMINADO. SERVIDOR APOSENTADO. LICENÇA PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. VEDAÇÃO A LOCUPLETAMENTO ILÍCITO DO ENTE ESTATAL. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. 1. Trata-se de Recurso Inominado interposto em face da r. sentença que julgou procedente o pedido formulado na inicial para o fim de condenar o Município de Curitiba a pagar ao requerente o equivalente a três licenças especiais não usufruídas correspondente ao período aquisitivo de 11 de janeiro de 2011 a 10 de janeiro de 2016. 2. Em síntese, sustenta o recorrente que a r. sentença merece reforma, eis que o regime jurídico ao qual se submeteu o autor (Lei Municipal 1656/58) não prevê a conversão da licença especial em pecúnia no âmbito municipal; a licença prêmio deve ser usufruída dentro do exercício funcional, assim quando não usufruídas dentro desse período não podem ser convertidas em pecúnia. 3. Pois bem. De acordo com a jurisprudência do e. TJPR, muito embora não haja previsão legal de conversão de licença especial em pecúnia, é preciso observar e consagrar o princípio do não locupletamento ilícito por parte da administração pública, notadamente em razão o servidor estar aposentado, ou seja, seria impossível a retirada da referida licença. 4. Neste caso, observando-se que é inconteste que o autor tinha direito à licença especial, porém não a usufruiu, e estando este aposentado, não se pode ignorar que o autor trabalhou por período a que tinha direito a retirar sua licença especial. Assim, deve ser indenizado pelos dias trabalhados, integralmente. (TJPR - 4ª Turma Recursal - DM92 - 0022173-77.2016.8.16.0182/0 - Curitiba - Rel.: Renata Ribeiro Bau - - J. 09.11.2016).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICENÇA-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. SERVIDOR JÁ APOSENTADO. CONVERSÃO DA LICENÇA EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. DATA DA APOSENTADORIA. MARCO PARA FIXAR O VALOR DO VENCIMENTO QUE SERVIRÁ COMO BASE PARA O CÁLCULO DA INDENIZAÇÃO. a) A licença-prêmio a que faz jus servidor já aposentado e que, portanto, não poderá mais usufruí-la, pode ser convertida em pecúnia, em interpretação conforme a Constituição da República e para evitar o enriquecimento sem causa do ente público ao qual estava vinculado o servidor. Precedente, em repercussão geral, do STF (Tema 635).b) O direito à conversão da licença em pecúnia nasce com a impossibilidade de que o servidor a usufrua, ou seja, no momento de sua aposentadoria (ou falecimento), sendo este, pois, o marco a ser utilizado para fixação do valor da indenização. 2) APELO DO MUNICÍPIO A QUE A QUE SE NEGA PROVIMENTO. APELO DA AUTORA A QUE SE DÁ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROVIMENTO.REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO DE OFÍCIO E JULGADO PREJUDICADO. (TJPR - 5ª C.Cível - AC - 1493922-9 - Araucária - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - - J. 22.03.2016)

3. Claro, pois, o fato de que a parte recorrida apenas não usufruiu de uma licença prêmio, a qual deverá ser convertida em pecúnia e restituída ao recorrido, não comportando, portanto, acolhimento as razões recursais da parte recorrente.

4. Determina-se, ex officio, a retificação do julgado para que se observe que a correção monetária e os juros de mora regem-se pelo art. 1º-F da Lei nº 9.494/97 – índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) até a expedição do precatório requisitório (ou requisição de pequeno valor). Após, a correção monetária se dá pelo IPCA-E e os juros de mora, pelos índices oficiais da caderneta de poupança. O termo inicial de incidência da correção monetária é a data do pagamento a menor do valor exigível e dos juros de mora, a data da citação (art. 405, Código Civil). Os juros de mora não incidem sobre “o período de graça”, qual seja entre a homologação dos valores devidos e a expedição do precatório, nos termos da Súmula Vinculante nº 17 do STF: “durante o período previsto no §1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”.

5. Recurso conhecido e desprovido. Preenchidos os pressupostos processuais de admissibilidade do recurso, deve ser ele conhecido. No mérito, porém, o recurso deve ser desprovido, ante as razões postas na ementa, reparando de ofício a sentença apenas quanto à correção monetária e os juros de mora, nos termos da fundamentação acima. Condena-se o reclamado recorrente a pagamento dos honorários advocatícios, que fixo em 20% sobre o valor da condenação atualizado, ficando dispensado do pagamento das custas nos termos do art. 5º da Lei nº. 18.413/2014. Ante o exposto, esta 4ª Turma Recursal - DM92 resolve, por unanimidade dos votos, em relação ao recurso de Município de Araucária/PR, julgar pelo (a) Com Resolução do Mérito - Não-Provimento nos exatos termos do voto. O julgamento foi presidido pelo (a) Juiz (a) Manuela Tallão Benke (relator), com voto, e dele participaram os Juízes Camila Henning Salmoria e Aldemar Sternadt. 08 de Agosto de 2017 Manuela Tallão Benke Juiz (a) relator (a) (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0012360-12.2016.8.16.0025 - Araucária - Rel.: JUÍZA DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUÍZAADOS ESPECIAIS MANUELA TALLÃO BENKE - J. 08.08.2017) (sem grifos no original)

Por outro lado, a necessidade de requerer só se aplica à fruição e à conversão sem rompimento do vínculo, quando *legalmente* previsto, não se aplicando à conversão de licenças, acumuladas ou não, quando houver ruptura do vínculo por aposentadoria ou falecimento, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Nesse passo, vê-se impossível que a Administração determine o gozo da licença especial, sem que o servidor a requeira formalmente. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DA COMISSÃO EXECUTIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ QUE DETERMINARAM A FRUIÇÃO COMPULSÓRIA DE LICENÇA ESPECIAL POR SERVIDORES. ALEGADA VIOLAÇÃO À DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ACOLHIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DA FRUIÇÃO SEM PRÉVIO REQUERIMENTO DO SERVIDOR. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. LIMINAR DEFERIDA E CONVALIDADA EM AGRAVO INTERNO. SEGURANÇA CONCEDIDA PARA RECONHECER A ILEGALIDADE DO ATO DA COMISSÃO EXECUTIVA N. 229/2020 E SEUS DERIVADOS (ACE 230, 231, 232 E 510/2020), DETERMINANDO-SE A REVOGAÇÃO, SEM PREJUÍZO DA REMUNERAÇÃO AUFERIDA, E PERMANECENDO O DIREITO ADQUIRIDO ÀS LICENÇAS ESPECIAIS PARA FRUIÇÃO EM MOMENTO OPORTUNO SOB REQUERIMENTO DO SERVIDOR.1. Insurgência em face dos artigos 2º, 4º e 7º, do Ato da Comissão Executiva n. 229/2020; do artigo 3º do Ato da Comissão Executiva n. 230/2020; dos artigos 1º, 2º, 3º e Anexo Único do Ato da Comissão Executiva n. 231/2020; dos artigos 1º, 2º, 3º e Anexo Único do Ato da Comissão Executiva n. 232/2020; dos artigos 1º, 2º, 3º e Anexos I e II do Ato da Comissão Executiva n. 510/2020, dispositivos que impuseram a alguns servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná a fruição compulsória de licença especial.2. Fruição compulsória sem respaldo legal. Interpretação sistemática do disposto na Lei Complementar Estadual n. 217/2019 (em especial arts. 5º e 6º, sobre conversão em pecúnia, que exige requerimento prévio). Decreto Estadual n. 4.631/2020 a ser também utilizado como parâmetro interpretativo, no sentido de ser essencial o requerimento do servidor.3. Discricionariedade administrativa e supremacia do interesse público que se manifestam em momento posterior, de análise do requerimento eventualmente formulado. 4. Pedido da Autoridade Coatora para desconto dos períodos já usufruídos. Impossibilidade. Precedente deste Órgão Especial em caso análogo.5. Segurança concedida. (TJPR - Órgão Especial - 0036722-17.2020.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADORA LENICE BODSTEIN - J. 04.07.2022)

Essas peculiaridades e outras foram definitivamente abordadas pelo Superior Tribunal de Justiça na Tese Repetitiva a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TEMA 1086. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL INATIVO. DIREITO À CONVERSÃO EM PECÚNIA DE LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA E NEM CONTADA EM DOBRO PARA APOSENTADORIA. EXEGESE DO ART. 87, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990 EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL. COMPROVAÇÃO DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À NÃO FRUIÇÃO DA LICENÇA-PRÊMIO PELO SERVIDOR. DESNECESSIDADE. PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO.

1. Esta Primeira Seção afetou ao rito dos repetitivos a seguinte discussão: "definir se o servidor público federal possui, ou não, o direito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de obter a conversão em pecúnia de licença-prêmio por ele não gozada e nem contada em dobro para fins de aposentadoria; b) em caso afirmativo, definir se a referida conversão em pecúnia estará condicionada, ou não, à comprovação, pelo servidor, de que a não fruição ou contagem da licença-prêmio decorreu do interesse da Administração Pública".

2. A pacífica jurisprudência do STJ, formada desde a época em que a competência para o exame da matéria pertencia à Terceira Seção, firmou-se no sentido de que, embora a legislação faça referência à possibilidade de conversão em pecúnia apenas no caso de falecimento do servidor, possível se revela que o próprio servidor inativo postule em juízo indenização pecuniária concernente a períodos adquiridos de licença-prêmio, que não tenham sido por ele fruídos nem contados em dobro para fins de aposentadoria, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

3. "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" (AgRg no Ag 735.966/TO, Relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJ de 28/8/2006, p. 305).

4. Tal compreensão, na verdade, mostra-se alinhada à orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do ARE 721.001/RJ (Tema 635), segundo a qual "é devida a conversão de férias não gozadas bem como de outros direitos de natureza remuneratória em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir, seja por conta do rompimento do vínculo com a Administração, seja pela inatividade, em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração".

5. Entende-se, outrossim, despicienda a comprovação de que a licença-prêmio não tenha sido gozada por interesse do serviço, pois o não afastamento do servidor, abrindo mão daquele direito pessoal, gera presunção quanto à necessidade da atividade laboral. Nesse sentido: REsp 478.230/PB, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ de 21/5/2007, p. 554.

6. Conforme assentado em precedentes desta Corte, a inexistência de prévio requerimento administrativo do servidor não reúne aptidão, só por si, de elidir o enriquecimento sem causa do ente público, sendo certo que, na espécie examinada, o direito à indenização decorre da circunstância de o servidor ter permanecido em atividade durante o período em que a lei expressamente lhe possibilitava o afastamento remunerado ou, alternativamente, a contagem dobrada do tempo da licença.

7. Diante desse contexto, entende-se pela desnecessidade de se perquirir acerca do motivo que levou o servidor a não usufruir do benefício do afastamento remunerado, tampouco sobre as razões pelas quais a Administração deixou de promover a respectiva contagem especial para fins de inatividade, máxime porque, numa ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

noutra situação, não se discute ter havido a prestação laboral ensejadora do recebimento da aludida vantagem.

8. Ademais, caberia à Administração, na condição de detentora dos mecanismos de controle que lhe são próprios, providenciar o acompanhamento dos registros funcionais e a prévia notificação do servidor acerca da necessidade de fruição da licença-prêmio antes de sua passagem para a inatividade.

9. TESE REPETITIVA: "Presente a redação original do art. 87, § 2º, da Lei n. 8.112/1990, bem como a dicção do art. 7º da Lei n. 9.527/1997, o servidor federal inativo, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração e independentemente de prévio requerimento administrativo, faz jus à conversão em pecúnia de licença-prêmio por ele não fruída durante sua atividade funcional, nem contada em dobro para a aposentadoria, revelando-se prescindível, a tal desiderato, a comprovação de que a licença-prêmio não foi gozada por necessidade do serviço".

10. RESOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: Recurso especial do aposentado conhecido e provido. (REsp n. 1.854.662/CE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 22/6/2022, DJe de 29/6/2022.)

Com relação aos questionamentos propostos na Consulta, concordo com o Ministério Público de Contas de que não cabe a esta Corte analisar os termos da lei local sobre o assunto.

Todavia, reforça-se que o Ente tem competência para definir as suas especificidades, desde que, não prejudique o servidor, tampouco impeça ou inviabilize o exercício dos seus direitos.

Além das bem lançadas respostas do Ministério Público de Contas as quais, por brevidade reitero, com exceção do item 3 que, para adequá-lo à jurisprudência deixarei mais claro, uma vez que a simples conversão, após o término do vínculo efetivo, independe de expressa previsão legal e do item 6, em razão desta Corte já ter se manifestado com relação ao não cômputo das verbas indenizatórias no limite de despesa de pessoal, acrescento outros dois itens.

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;
2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;
3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial, com o servidor em atividade, depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Extinto o vínculo de prestação de trabalho com a Administração, é devida a indenização correspondente aos períodos de licença especial acaso adquiridos pelo servidor e não usufruídos em atividade;
5. O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela legislação local, aplicando-se subsidiariamente a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo inicial é a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração;
6. Em havendo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, seu pagamento depende de compatibilidade orçamentária, não devendo, contudo, ser computada na apuração do limite constitucional de gastos com pessoal ante o que ficou decidido no item 2 do Acórdão 692/22 – TP¹, por possuir natureza indenizatória;
7. A fruição da licença especial ou a sua conversão em pecúnia com o servidor em atividade, quando legalmente prevista tal possibilidade, deve ocorrer mediante requerimento formal;
8. A licença especial diz respeito ao cargo efetivo, independente da função comissionada que o servidor exerceu ou esteja exercendo.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Amaporã, senhor Mauro Lemos, sobre licença prêmio, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;
2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;

¹ Consulta 437580/21. Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão. Acórdão 692/22 – TP. Unânime. Força Normativa.

I- CONHECER a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

Item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesas senão aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os **encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas**;

Item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza **indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal** para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho **remuneratório**; e

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial, com o servidor em atividade, depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;
4. Extinto o vínculo de prestação de trabalho com a Administração, é devida a indenização correspondente aos períodos de licença especial acaso adquiridos pelo servidor e não usufruídos em atividade;
5. O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela legislação local, aplicando-se subsidiariamente a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo inicial é a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração;
6. Em havendo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, seu pagamento depende de compatibilidade orçamentária, não devendo, contudo, ser computada na apuração do limite constitucional de gastos com pessoal ante o que ficou decidido no item 2 do Acórdão 692/22 – TP, por possuir natureza indenizatória;
7. A fruição da licença especial ou a sua conversão em pecúnia com o servidor em atividade, quando legalmente prevista tal possibilidade, deve ocorrer mediante requerimento formal;
8. A licença especial diz respeito ao cargo efetivo, independente da função comissionada que o servidor exerceu ou esteja exercendo.

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Amaporã, senhor Mauro Lemos, sobre licença prêmio, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;
2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;
3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial, com o servidor em atividade, depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;
4. Extinto o vínculo de prestação de trabalho com a Administração, é devida a indenização correspondente aos períodos de licença especial acaso adquiridos pelo servidor e não usufruídos em atividade;
5. O prazo prescricional para a satisfação da pretensão à indenização é regido pela legislação local, aplicando-se subsidiariamente a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo inicial é a extinção do vínculo de trabalho entre o servidor e a Administração;
6. Em havendo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, seu pagamento depende de compatibilidade orçamentária, não devendo, contudo, ser computada na apuração do limite constitucional de gastos com pessoal ante o que ficou decidido no item 2 do Acórdão 692/22 – TP, por possuir natureza indenizatória;
7. A fruição da licença especial ou a sua conversão em pecúnia com o servidor em atividade, quando legalmente prevista tal possibilidade, deve ocorrer mediante requerimento formal;
8. A licença especial diz respeito ao cargo efetivo, independente da função comissionada que o servidor exerceu ou esteja exercendo.

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e NESTOR BAPTISTA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 8 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 18.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente