

LICENÇA ESPECIAL

CONTAGEM DE TEMPO – INDENIZAÇÃO – MAGISTRADO

LEI COMPLEMENTAR 173/20, ARTIGO 8º, INCISO IX

PROCESSO N° : 439095/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 3239/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Licença especial e outros benefícios. Contagem de tempo entre 28/05/20 e 31/12/21. Possibilidade, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período. Conversão da licença especial em pecúnia não usufruída. Possibilidade mediante previsão em norma infralegal. Hipótese de não fruição ante a necessidade de serviço. Simetria como o Ministério Público. Imperiosa necessidade de prévia disponibilidade financeira e orçamentaria.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO – RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de Consulta apresentada pelo Des. JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO, Presidente do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, que formula os seguintes questionamentos:

- 1) é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios aos magistrados e servidores que completaram o período aquisitivo para a sua concessão no período compreendido entre 28 de maio de 2020 (data da publicação da Lei) a 31 de dezembro de 2021, ficando, contudo, vedada eventual e futura conversão em pecúnia ou a respectiva fruição do afastamento até o dia 31/12/2021?;
- 2) é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 6607359 (peça n.º 04), argumentando que:

- a) O agente público, cujo período aquisitivo para vantagens pecuniárias foi alcançado antes de 28/05/20, pode perceber o respectivo valor, por não estar abarcado pela vedação do art. 8, IX, da LC n.º 173/20, devendo ser protegido o direito adquirido;
- b) Não importando em efeitos financeiros imediatos para o intervalo entre 28/05/20 e 31/12/21, é possível se valer dele como período aquisitivo, assim, com fruição apenas após o dia 31/12/21;

- c) O art. 8º, IX, da LC n.º 173/20 resguarda o direito do agente público, embora vede o aumento de despesa em determinado período, a fim de controlar os gastos públicos quando da crise;
- d) Embora julgado constitucional o referido dispositivo pelo Supremo Tribunal Federal, a matéria então apontada não foi especificamente tratada;
- e) Enquanto a Lei Estadual n.º 14.277/03 prevê a concessão de licença especial, a Resolução n.º 176/16 do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ permite a conversão em pecúnia de tal benefício quando findo o vínculo laboral com a Administração;
- f) Citado procedimento se mantém sobrestado por força de decisão proferida no processo SEI 0011487-90.2020.8.16.6000, até posicionamento do Supremo Tribunal Federal, na ADI 4393/RJ;
- g) Mencionada suspensão importa em acúmulo do passivo da Administração, com o preterimento do direito e segregação dos demais regimes jurídicos de carreiras de Estado;
- h) Embora não haja ato normativo que preveja expressamente a conversão em pecúnia para os magistrados em atividade, este é possível por simetria constitucional, já que assegurado o direito à indenização para o Ministério Público, nos termos da Resolução n.º 133/11 do Conselho Nacional de Justiça, a qual é objeto da ADI 4822;
- i) Ainda que na RE 1059466/AL tenha sido suspenso processamento de demandas que tratassem sobre a isonomia das carreiras da magistratura e do Ministério Público, o prazo de um ano do art. 982 do Código de Processo Civil já findou;
- j) A ADI 4393/RJ pende de julgamento há mais de 10 anos e os efeitos de sua improvável procedência deverão ser modulados.

Admitida a consulta (peças n.º 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que os acórdãos n.º 293/21 e 3255/20, do Tribunal Pleno, proferidos em sede de Consulta, tratam parcialmente sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, mediante a Instrução n.º 946/21 (peça n.º 10), responde as indagações do Consultante, informando que:

- a) É possível a contagem de tempo de licença especial e outros benefícios para os agentes que completaram o período aquisitivo entre 28/05/20 e 31/12/21, desde que, neste intervalo, mantenha-se suspenso o seu pagamento ou fruição, nos moldes do art. 8º, IX, da LC 173/20, já que, assim, não importaria em aumento de despesa com pessoal;
- b) Não é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade de serviços para magistrados ativos, pois sua possibilidade está condicionada à expressa previsão legislativa, posto que trata de regime jurídico de servidor público e incorre aumento de despesa, aspecto tratado na Consulta n.º 203970/09.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 198/21 (peça n.º 11), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade

consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

2.1 DO CÔMPUTO DO TEMPO NO INTERVALO DE 28/05/20 A 31/12/21

Inicialmente, o Consulente questiona a possibilidade de computo do tempo da licença especial e outros benefícios no intervalo entre 28/05/20 e 31/12/21, condicionada a fruição e pagamento apenas após 31/12/21.

Referida indagação se mostra prudente frente ao disposto no art. 8º, IX, da LC 173/20, que assim prevê:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

(...)

Tratando de forma geral o art. 8º da LC 173/20, o Supremo Tribunal Federal declarou a sua constitucionalidade, mediante Acórdão de relatoria do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, proferido nas ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, cujo seguinte trecho merece destaque:

Por sua vez, analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação a autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia.

Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação a alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes. (...)

Por seu turno, art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo restrições de ordem orçamentaria no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária.

(...)

Nesse sentido, as providencias estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, embora não representem as mesmas dispostas no texto constitucional, estabelecem medidas excepcionais tendentes a impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público e também para o combate da pandemia causada pelo coronavírus.

A partir do momento que a Constituição Federal permite, em última ratio, como forma de adequação das contas públicas a dispensa de servidores públicos estáveis (CF, art. 169, § 4º), por muito menos pode-se reputar constitucional a norma que prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira.

(...)

Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação.

Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas.

(...)

Não me parece, portanto, que a legítima e salutar preocupação com a saúde financeira dos entes da Federação e com o efetivo combate a crise gerada pelo coronavírus, exercidos de forma razoável pela LC 173/2020, possa ser considerada inconstitucional. (grifamos)

Mais especificamente sobre a matéria do primeiro questionamento levantado pelo Consultante, o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME, esclareceu que:

Conforme disposto no *caput* do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020, verifica-se que, no caso, para o Poder Executivo federal, está vedada a adoção de uma série de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período **não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas**. Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito a contagem de tempo **serão suspensos a partir da edição dessa LC e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022**.

Em relação ao inciso IX do art. 8º (proibição de contar o período até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins), tornam-se necessários maiores esclarecimentos.

(...)

A **licença-prêmio**, no entanto, adquire caráter *sui generis* no contexto da Lei Complementar em análise. Embora a sua concessão não implique

aumento de despesa com pessoal nos termos previstos no inciso IX do art. 8º, **a contagem do tempo transcorrido da data de publicação da Lei Complementar até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo para sua concessão é expressamente proibida nesse inciso.**

(...)

Entretanto, considerando que a suspensão da contagem desse tempo, s.m.j., aplica-se exclusivamente aos institutos elencados no inciso IX do art. 8º e seus equivalentes cuja concessão acarrete aumento de despesas, questiona-se, se tal regramento se aplicaria àqueles institutos que, embora estejam condicionadas ao cumprimento de determinado interstício, o seu usufruto não acarreta aumento de despesas. É o caso da licença para capacitação, analisada no parágrafo anterior, e, também, de afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 87 e 96-A e seu § 7º, respectivamente.

(...) (grifamos)

Outrossim, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN/ME, mencionada Nota Técnica foi complementada pela de n.º 27126/2020/ME, destacando os excertos do Parecer SEI nº 9357/2020/ME:

21. Verifica-se da literalidade do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia exclusiva, tendo em vista que foi empregado o vocábulo “exclusivamente”, além do aposto final “sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”. O referido dispositivo, portanto, demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

22. Nesse viés, os institutos paradigmas trazidos no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, são: (a) adicionais incidentes sobre a remuneração do servidor decorrentes da aquisição de determinado tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios) e (b) licenças-prêmio decorrentes do decurso de determinado tempo de serviço.

(...)

23. Com relação a estes institutos paradigmas, pode-se afirmar que para os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio **em momento anterior a 28 de maio de 2020** (data da promulgação da LC nº 173, de 2020), estes deverão ter os respectivos efeitos financeiros implementados.

24. Para os demais casos em que ainda não se completou o período aquisitivo, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, **não poderá ser contabilizado para fins de concessão anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, sendo retomada a contagem do período aquisitivo a partir de 1º de janeiro de 2022.** (grifamos)

Nesse contexto, constata-se que a norma é clara ao especificar a impossibilidade de contabilização do período aquisitivo entre 28/05/20 (data da sua publicação) e 31/12/21 para os seguintes benefícios: anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio (licença especial), englobando, ainda, os demais

benefícios equivalentes que aumentem a despesa com pessoal e que tenham como parâmetro de concessão a aquisição de tempo.

Veja-se que a letra da lei não dá margem para interpretação diversa, sendo irrelevante a constatação de que a licença-prêmio vá ser concedida/usufruída após o período de proibição e que, assim, não haveria, aumento da despesa com pessoal, posto que a restrição à benesse é mencionada sem ressalvas.

Vale dizer, o termo “que aumentem despesa com pessoal” qualifica a expressão “demais mecanismos equivalentes”, posto que as benesses expressamente citadas no artigo não rogam por complementação de definição, eis que já categoricamente nominadas.

E não poderia ser diferente considerando o espírito da norma, que busca garantir o equilíbrio fiscal e instrumentalizar o combate contra os efeitos financeiros derivados da pandemia. Observa-se que é contrário a esse raciocínio tanto efetuar gastos durante o momento de crise, como simplesmente postergá-los imediatamente para o fim do citado período, gerando indesejável passivo capaz de comprometer perigosamente a finanças públicas.

Ainda que se ignore todos esses aspectos, é de se destacar que o tema já foi objeto de estudo pelo Supremo Tribunal Federal, quando da decisão monocrática da Min. CÁRMEN LÚCIA, na Reclamação n.º 48178/SP, ao cassar a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2139611-36.2020.8.26.0000:

Ao determinar a contagem do tempo como de período aquisitivo, mas suspender o pagamento das vantagens e da fruição, o Tribunal de Justiça de São Paulo descumpriu as decisões deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137, nas quais reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

A contagem do tempo é proibida para os fins que a lei complementar determina.

10. Pelo exposto, julgo procedente a presente reclamação, para cassar a decisão proferida pelo Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2139611- 36.2020.8.26.0000 e determinar outra seja proferida como de direito com observância às decisões proferidas por este Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137.¹

Por outro lado, não há dúvidas de que os atos jurídicos perfeitos e o direito adquirido devam ser observados nos moldes do art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro², motivo pelo qual é possível a implementação de concessões

1 Dec. monocrática na Rcl. 48.178/SP, do STF. Julg. Min.ª CARMEN LÚCIA, j. em 05/07/21.

2 “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

desta natureza para os casos em que o período aquisitivo foi completado antes do dia 28/05/20.

Igualmente não se incluem na proibição em estudo as progressões e promoções, já que não possuem o decurso do tempo como único parâmetro de concessão. Tal raciocínio se confirma a partir do Relatório Final do PLP n.º 39/20 do Senado, que resultou o texto da LC 173/20, demonstrando, inclusive, a evolução da sua redação, além dos pertinentes apontamentos do Relator Senador DAVID ALCOLUMBRE:

(...) IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;³ (primeira versão do texto em discussão)

“Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (nº 35), Major Olímpio (nº 38), Arolde de Oliveira (nº 83), Styvenson (nº 152) e Eduardo Gomes (nº 163).⁴

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, já se posicionaram os Tribunais de Contas de São Paulo, Mato Grosso do Sul e da Bahia:

3) É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (“in 23 casu” Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença prêmio e quinquênios?

RESPOSTA: A norma veda “contar” o tempo compreendido entre 28/5/20 e 31/12/21 como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal no período assinalado. Compreendido que a vedação corresponde à suspensão do prazo de contagem de adicionais por tempo de serviço e licença de assiduidade, nos limites do quanto indagado, o tempo remanescente a 28/5/20 pode, em princípio, ser retomado a partir de 1º/1/2022 para todos os efeitos.⁵

Pergunta C: À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura - se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença - prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?

Resposta: Sim. É permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por

3 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>>. Acessado em: 28/10/21.

4 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1590662584636&disposition=inline>. Acessado em: 03/11/21.

5 Parecer do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na Consulta n.º 18592/989/20 e outras reunidas. Rel. Cons. RENATO MARTINS COSTA, in DO de 10/12/20.

assiduidade, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.⁶ (...) contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de vantagens que aumentam a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. Isto é, aqueles que completaram o período aquisitivo para concessão das aludidas vantagens até 27 de maio de 2020 terão seus efeitos financeiros implementados. Os que não completaram independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31.12.2021 e retomada em 01.01.2022⁷

Outrossim, a Diretoria Jurídica deste Tribunal de Contas teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, ao emitir o Parecer n.º 120/20, nos autos de Procedimento Interno n.º 384157/20, com essa mesma orientação de pensamento:

(...)

Outro aspecto importante a ser observado no âmbito desta corte, e que contempla, em parte, o item IX da solicitação de informações, está disposto no inciso IX do art. 8º, o qual dispõe acerca da proibição da contagem de tempo para aquisição/concessão dos mecanismos lá mencionados, preservando-o para aposentadoria e quaisquer outros fins não citados expressamente.

Dito de outra forma, o mencionado dispositivo prevê uma 'suspensão' na contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para efeito de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, com destaque para o § 3º, que admite a inclusão de condições na LDO e LOA, mas veda qualquer cláusula de retroatividade a fim de evitar a formação de passivos financeiros.

(...)

Assim, sob o ponto de vista objetivo da disposição normativa, entende-se que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças-prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Conclui-se, portanto, de acordo a disposição legal expressa, que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças-prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. (...).

Logo, deve o questionamento ser respondido nos seguintes termos:

Não é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios abarcados pela proibição do art. 8º, IX, da LC 173/20, aos magistrados e servidores, como período aquisitivo para a sua concessão no intervalo compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, mesmo que condicionada a eventual e futura conversão em pecúnia ou à respectiva fruição do afastamento após o dia 31/12/2021, posto que a lei não dá margem à interpretação diversa, ao deixar de fazer ressalvas ao não computo do período aquisitivo nesse interim.

6 Acórdão n.º 7946/21, do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, na Consulta n.º 4621/21. Rel. RONALD CHADID, in DO de 06/08/21.

7 Série e-books do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/10-lei-complementar-n-173-2020-proibicao-de-criacao-ou-aumento-da-despesa-publica-relacionada-aos-quadros-de-pessoal.pdf>. Acessado em 03/11/21.

2.2 DA INDENIZAÇÃO DA LICENÇA ESPECIAL NÃO USUFRUÍDA

Por fim, o Des. JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO indaga se

é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

Como bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Estadual, corroborada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, esta Corte, quando do julgamento da Consulta n.º 203970/09, tratou sobre a impossibilidade da conversão pecuniária da licença especial sem expressa previsão legislativa nos seguintes termos:

- 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;
(...)
- 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;
(...)”⁸

Todavia, entendo que referido entendimento não deve ser integralmente aplicável ao presente caso, já que, particularmente para a carreira da magistratura, deve ser considerada a simetria com o Ministério Público, além da especificidade indicada no questionamento, qual seja, não fruição do benefício por necessidade do serviço, além da sua conversão na ativa.

Mesmo em se falando em recebimento pelos magistrados em exercício, para este aspecto em específico, em que se vê obrigado a não usufruir da licença especial em razão da necessidade do serviço, e, portanto, por ato da Administração, deve prevalecer o princípio do não enriquecimento ilícito, em detrimento do da legalidade estrita, em especial dentro do contexto da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa

8 Ac. por maioria, n.º 3594/10 do Tribunal Pleno do TCE-PR. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, j. em 02/12/10.

qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

(...)

Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. EXPRESSA. PERÍODO NÃO GOZADO EM FACE DA NECESSIDADE DE SERVIÇO. PREVISÃO LEGAL. REQUERIMENTO. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO QUE VEDA O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este Superior Tribunal, em diversos julgados, consolidou a orientação de que é cabível a conversão em pecúnia da licença-prêmio e/ou férias não gozadas, em razão do serviço público, sob pena de configuração do enriquecimento ilícito da Administração.

2. Agravo regimental não provido”⁹

Corroborando a possibilidade de conversão em pecúnia, deve se destacar que o Ministério Público da União, inclusive, possui tal direito previsto em seu estatuto, LC n.º 75/93, para o caso de membro falecido que não gozou da licença, nos moldes do seu art. 222, III, §3º, “a”,¹⁰ cuja simetria com a carreira da magistratura foi reconhecida pelo Conselho da Magistratura, com fulcro no art. 129, §4º, da Constituição Federal¹¹, equiparando a vantagem, mesmo não sendo prevista para aquela carreira, nos termos do Pedido de Providências n.º 0002043-22.2009.2.00.0000:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. REMUNERAÇÃO DA MAGISTRATURA. SIMETRIA CONSTITUCIONAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 129, § 4º DA CONSTITUIÇÃO). RECONHECIMENTO DA EXTENSÃO DAS VANTAGENS PREVISTAS NO ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (LC 73, de 1993, e LEI 8.625, de 1993). INADEQUAÇÃO DA LOMAN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 62 DA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA FACE AO NOVO REGIME REMUNERATÓRIO INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. APLICAÇÃO DIRETA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS VENCIMENTOS, JÁ RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA QUE SEJA EDITADA RESOLUÇÃO DA QUAL CONSTE A COMUNICAÇÃO DAS VANTAGENS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL À MAGISTRATURA NACIONAL, COMO DECORRÊNCIA

9 AgRg no REsp 1360642/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJe 22/05/2013.

10 “Art. 222. Conceder-se-á aos membros do Ministério Público da União licença:

(...)

III - prêmio por tempo de serviço;

(...)

§ 3º A licença prevista no inciso III será devida após cada quinquênio ininterrupto de exercício, pelo prazo de três meses, observadas as seguintes condições:

a) será convertida em pecúnia em favor dos beneficiários do membro do Ministério Público da União falecido, que não a tiver gozado;

(...)”

11 “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

(...)”

DA APLICAÇÃO DIRETA DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A SIMETRIA ÀS DUAS CARREIRAS DE ESTADO.

I – A Lei Orgânica da Magistratura, editada em 1979, em pleno regime de exceção, não está de acordo com os princípios republicanos e democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

II – A Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa emprestada ao § 4º do art. 129.

III – A determinação contida no art. 129, §4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é auto-aplicável, sendo necessária a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa sempre que se verificar qualquer desequilíbrio entre as carreiras de Estado. **Por coerência sistêmica, a aplicação recíproca dos estatutos das carreiras da magistratura e do Ministério Público se auto define e é auto suficiente, não necessitando de lei de hierarquia inferior para complementar o seu comando.**

IV – Não é possível admitir a configuração do esdrúxulo panorama segundo o qual, a despeito de serem regidos pela mesma Carta Fundamental e de terem disciplina constitucional idêntica, os membros da Magistratura e do Ministério Público brasileiros passaram a viver realidades bem diferentes, do ponto de vista de direitos e vantagens.

V – A manutenção da realidade fática minimiza a dignidade da judicatura porque a independência econômica constitui um dos elementos centrais da sua atuação. A independência do juiz representa viga mestra do processo político de legitimação da função jurisdicional.

VI – Não existe instituição livre, se livres não forem seus talentos humanos. A magistratura livre é dever institucional atribuído ao Conselho Nacional de Justiça que vela diuturnamente pela sua autonomia e a independência, nos exatos ditames da Constituição Federal.

VII – No caso dos Magistrados e membros do Ministério Público a independência é uma garantia qualificada, instituída pro societatis, dada a gravidade do exercício de suas funções que, aliadas à vitaliciedade e à inamovibilidade formam os pilares e alicerces de seu regime jurídico peculiar.

VIII – Os subsídios da magistratura, mais especificamente os percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, representam o teto remuneratório do serviço público nacional, aí incluída a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes (art. 37, XI), portanto, ao editar a norma do art. 129, § 4º (EC 45, de 2004), o constituinte partiu do pressuposto de que a remuneração real dos membros do Ministério Público deveria ser simétrica à da magistratura.

IX – Pedido julgado procedente para que seja editada resolução que contenha o reconhecimento e a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público Federal à Magistratura Nacional, como decorrência da aplicação direta do dispositivo constitucional (art. 129, § 4º) que garante a simetria às duas carreiras de Estado.”¹² (grifamos)

Não se ignora que este Tribunal de Contas, quando do julgamento do Recurso de Revista n.º 590108/17, mediante o Acórdão n.º 1559/18, de relatoria do Cons. IVAN

¹² Ac. por maioria, no Pedido de Providência n.º 0002043-22.2009.2.00.0000, do CNJ. Rel. p/ acórdão Cons. FELIPE LOCKE CAVALCANTI, j. em 17/08/2010.

LELIS BONILHA, confirmou o Acórdão n.º 3202/17, proferido em sede de Processo de Membro do Tribunal n.º 82983/17, destacou que:

Quanto ao mérito, a questão analisada nos autos diz respeito ao pedido de licença especial formulado por membro deste Tribunal, tendo por base decisões judiciais e o art. 89, VI, da Lei Estadual n.º 14.277/03 (Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná), que entende ser aplicável ao cargo de Auditor, nos termos do art. 1312 c/c art. 1283 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Conforme observou o acórdão recorrido, a licença especial não está incluída no rol de direitos e vantagens estatuído na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, aplicável subsidiariamente aos Conselheiros e Auditores, por força do art. 1365 da Lei Orgânica.

No que se refere à eventual concessão do benefício com amparo na Lei Complementar 75/1993, que prevê o direito aos membros do Ministério Público, a exemplo do que ocorre com outros benefícios estendidos aos magistrados pela Resolução n.º 1336 do CNJ, cumpre observar que a questão relativa à aplicação do princípio da simetria em relação à licença especial (art. 129, § 4º, CR) está sendo discutida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral suscitada no RE 1059466-AL (Tema 966) (grifamos)

Todavia, a mera existência de demanda pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal não é suficiente para obstar a concessão de benefício, cuja inconstitucionalidade não foi reconhecida, especialmente se considerado que a Repercussão Geral suscitada no RE 1059466-AL assim o foi em 2017¹³, não tendo sido julgada até hoje. Raciocínio diverso pode implicar em passivo acumulado e consequente implicância negativa no planejamento financeiro da Administração do Poder Judiciário.

Por outro lado, é exatamente em razão deste planejamento que se deve ter em vista que a concessão da licença especial (ainda que dentro do contexto da sua não fruição pela necessidade de serviço, bem como a inevitável simetria constitucional com o Ministério Público), tem como requisito inafastável a prévia disponibilidade orçamentária e financeira, nos termos do item “g” do Ac. n.º 3594/10, proferido na Consulta n.º 203970/09, já mencionada nesta decisão (vide nota de rodapé n.º 08).

Assim, por tais razões, deve o questionamento ser respondido nos seguintes termos:

Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

13 “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO DOS JUÍZES À LICENÇA-PRÊMIO COM BASE NA ISONOMIA EM RELAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da concessão de licença-prêmio a magistrados com base na isonomia em relação aos membros do Ministério Público.

2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.”

(RE 1059466 RG, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 10-11-2017 PUBLIC 13-11-2017)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

a) Não é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios abarcados pela proibição do art. 8º, IX, da LC 173/20, aos magistrados e servidores, como período aquisitivo para a sua concessão no intervalo compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, mesmo que condicionada a eventual e futura conversão em pecúnia ou a respectiva fruição do afastamento após o dia 31/12/2021, posto que a lei não dá margem à interpretação diversa, ao deixar de ressalvas ao não computo do período aquisitivo nesse interim.

b) Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

3 VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO)

Antecipando-me, a fim de evitar um pedido de vista para não retardar o deslinde do feito, apresento essa proposta de voto PARCIALMENTE divergente.

Dirirjo apenas da resposta ofertada ao primeiro quesito.

Com relação ao período destacado na Lei Complementar 173/20 como sendo vedado para contagem de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio tenho posicionamento similar ao decidido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Agravo Interno Cível nº 2128860-87.2020.8.26.0000/50000 cuja ementa tem o seguinte teor:

AGRAVO INTERNO. Indeferimento de liminar em ação direta de inconstitucionalidade. Ato Normativo nº 01/2020, editado pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público Estaduais, que dispõe “sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020”.

Cabimento parcial. Ato administrativo impugnado aparentemente se afigura mais restritivo do que a lei que lhe serve de supedâneo. Infere-se do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 que a contagem de tempo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio está vedada se representar aumento da despesa com pessoal durante o período citado no “*caput*” do art. 8º, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

Norma federal preconiza “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício”. Impossibilidade de contagem desse período como “aquisitivo”, em princípio, **merece ser interpretado apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei**, ou da fruição no caso da licença-prêmio.

Basta o efetivo exercício do cargo para a plena consecução dos aludidos

benefícios, além da assiduidade e disciplina para a hipótese da licença-prêmio. Em princípio, interpretar de forma diversa, *data venia*, seria emprestar novo significado à expressão “tempo de efetivo exercício” para impedir a aquisição de um direito que lhe está umbilicalmente atrelado. Objetivo da norma federal é interromper a majoração das despesas com o funcionalismo por tempo certo, a representar suspensão de dispêndios em razão dos efeitos da pandemia, mas não ruptura do direito que decorre peremptoriamente do exercício da atividade pública.

Ato administrativo ao exorbitar o antecedente normativo que lhe confere fundamento aparenta ofender o princípio da legalidade.

Agravo parcialmente provido para conceder parcialmente a liminar, a fim de que as disposições do ato administrativo impugnado não impeçam a aquisição dos direitos decorrentes do adicional por tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. (grifos do original)

Por oportuno, destaque-se que contra tal liminar foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal o pedido de Suspensão de Liminar 1.423 que julgou improcedente o pedido de suspensão, mas, com relação à interpretação do art. 8º da LC 173/20 aduziu que:

Consigno, ainda uma vez, que o âmbito de cognição possível nos incidentes de contracautela é necessariamente restrito, devendo-se ater à existência ou não de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Destarte, a análise acerca da correção da interpretação dada pelo Tribunal *a quo* à LC 173/2020 e da própria constitucionalidade do diploma há de ser realizada nas vias processuais próprias, notadamente nas ADI’s 6.441, 6.525 e 6.526, já em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, não podendo constituir o objeto precípua do presente pedido de suspensão, que não se presta ao papel de sucedâneo recursal.

Ainda assim, deixo consignado meu entendimento no mesmo sentido exposto pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Ademais, como bem destacado no Parecer Jurídico nº 6607359 (peça 04), apresentado pelo Consulente, além do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como o Ministério Público desse mesmo Estado também se manifestaram favoráveis à contagem do tempo de licença especial durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, postergando apenas os efeitos financeiros deles para 2022, desde que haja disponibilidade financeira.

Em razão disso e, adotando como razões de decidir os fundamentos bem versados dos Tribunais de Justiça destacados pelo Consulente, apresento proposta de voto divergente apenas quanto ao item ‘a’ da consulta respondida pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão para que conste:

a) Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido

entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não sendo possível apenas o pagamento e fruição neste período;

No mais, acompanho *in totum* a fundamentação e proposta de voto apresentada pelo ilustre Relator no que diz respeito ao item ‘b’ da Consulta.

4 DA DECISÃO

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 maioria absoluta, conhecer a Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Exmo. Desembargador José Laurindo de Souza Netto, sobre questões relacionadas à licença especial ante o que consta na Lei Complementar nº 173/20. e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período;

II - Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a realização dos registros de estilo junto à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

O voto do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO foi acolhido integralmente em relação ao item ‘b’ do trecho dispositivo, não sendo, porém, secundado em relação ao item ‘a’; o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES em relação ao item ‘a’.

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

Sala das Sessões, 25 de novembro de 2021 – Sessão nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente