

LICENÇA ESPECIAL CONTAGEM DE TEMPO – VÍNCULO PRIMÁRIO ROMPIMENTO

PROCESSO N° : 414150/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ
INTERESSADO : ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 776/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial. Somente mediante expressa previsão legal local. Conhecimento da Consulta e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Wenceslau Braz, representado por Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, na qual apresenta o seguinte questionamento:

- a) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?
- b) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?
- c) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Ao expediente foi anexado o Parecer Jurídico n° 256/2022 expedido pelo Procurador municipal (peça 4), bem como, os documentos relativos ao caso concreto que embasou a formulação da presente Consulta, qual seja, o pagamento de licença especial não usufruída da servidora Rosinei Aparecida Ferreira Furini (peça 5).

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho n° 593/22 - GCFAMG (peça 7), o então Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães recebeu o presente expediente, destacando que “As questões tratam de caso concreto, mas pode ser abordadas em tese e de forma objetiva, estando precisamente indicadas as dúvidas”.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do §2° do art. 313, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca

da Escola de Gestão Pública, que, na Informação nº 102/22 - SJB (peça 8), indicou decisões com e sem força normativa relacionadas ao questionamento formulado pelo Ente: “Pedido de Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”.

Pelo Despacho nº 679/22 – CGF (peça 10), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que em decorrência da resposta possivelmente adotada na presente Consulta, “há impacto nas regras de análise adotadas pelo sistema analisador de aposentadorias”, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à Unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 4467/22 (peça 13), inicialmente advertiu que “é de suma importância destacar que, conforme também citado no r. Despacho nº 593/22 – GCFAMG (peça nº 7), a presente consulta tem origem na ocorrência de um caso concreto”, destacando que:

Efetivamente, consoante o parecer jurídico apresentado pelo consulente bem como os documentos de peça 05, conclui-se que a consulta em comento refere-se a um processo específico de uma servidora do Município de Wenceslau Braz. Apesar disso, as questões apresentadas serão tratadas em abstrato, não se detendo às especificidades do caso.

Especificamente quanto à dúvida do Consulente, após análise fundamentada, a Unidade Técnica entende que “somente poderá ser aproveitado o tempo de serviço em cargos distintos para fins de Licença Especial, caso haja expressa previsão legal no regramento jurídico do ente federativo”. Opinando pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

01) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos.

02) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo.

03) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 32/23 (peça 15), preliminarmente destaca a abstração necessária à presente análise consultiva. Corroborando com o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que

todas as dúvidas manifestadas pelo consulente remetem à legislação local, que deve estabelecer as hipóteses, requisitos e condições para aquisição do direito à licença especial, bem como quanto à eventual possibilidade de aproveitamento de períodos laborativos anteriores prestados pelo servidor para essa específica finalidade,

ao fim concluiu pela possibilidade de conhecimento da Consulta ofertando 01 (uma) resposta única aos 03 (três) questionamentos apresentados pelo Consulente, qual seja:

compete à legislação local, observada a iniciativa privativa de cada Poder, estabelecer as hipóteses, critérios e efeitos da contagem de tempo de serviço prestado a outras entidades, assim como os requisitos e condições para a concessão de licença especial, visto que se trata de matérias inerentes ao regime jurídico dos servidores públicos.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno¹, em que pese a formulação das questões apresentadas no presente expediente terem sido baseadas em caso concreto para a sua formulação, as dúvidas foram precisamente indicadas.

No mérito, acompanho os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, ressaltando a abstração com que deve ser tratado o caso concreto em que o Ente se baseou ao formular os questionamentos da presente Consulta, voto pela possibilidade de conhecimento do presente expediente e pela necessidade de previsão legal local quanto a “Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”, em função da autonomia dos Entes Federativos. Vejamos.

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Conforme bem destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, este Tribunal em apreciação à temas semelhantes votou por unanimidade pela necessidade de expressa autorização legal quanto ao adicional de tempo de serviço, nos termos do Acórdão nº 3332/17 – Tribunal Pleno.

Nessa mesma esteira, corroboro com a Unidade Técnica que destacou o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, por intermédio da Decisão nº 1591/2012 dos autos de Consulta, pelo qual decidiu que o aproveitamento do tempo de serviço dar-se-á através de legislação específica local.

Mesmo porque, como bem observado pelo Ministério Público de Contas,

o pacto federativo outorga autonomia administrativa a cada ente federado, inclusive aos Municípios, de sorte que o regime jurídico dos servidores públicos municipais há de ser estabelecido pela legislação local, observado o princípio constitucional da legalidade (art. 37) e a iniciativa privativa de cada Poder

e relacionado ao tema, este Tribunal Pleno, na Consulta nº 383049/21, pelo Acórdão nº 3209/22, conforme destacado pelo d. Ministério Público de Contas (peça 15 – fl. 2/3), que em resumo sustentou:

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;
- (...)

Portanto, 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 contagem de tempo de serviço em cargos distintos para fins de licença especial.

A partir do que tratamos de premissa base e da Carta Magna, 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.

Com relação aos questionamentos propostos na Consulta, concordo com o Ministério Público de Contas, quanto ao não cabimento à este Tribunal, formular/ 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.

Por derradeiro, acolho as ponderações contidas na Instrução nº 4467/22 - CGM (peça 13) da Coordenadoria de Gestão Municipal e as ponderações contidas no Parecer nº 32/23 – PGC (peça 15) do Ministério Público de Contas, no sentido de que ressaltando a abstração com que deve ser tratado o caso concreto em que o Ente se baseou ao formular os questionamentos da presente Consulta, voto pela possibilidade de conhecimento do presente expediente e pela necessidade de previsão legal local quanto a “Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”, em função da autonomia dos Entes Federativos.

E por brevidade, reitero as respostas lançadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

2.1 VOTO

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 Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos.

2) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo.

3) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo

cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto.

II - 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, §2º, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

3 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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos;

II - Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo;

III - Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto;

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

a) encaminhar à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno;

b) encerrar o Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente