

PAGAMENTO ADMINISTRATIVO NORMA REVOGADA - CONTRATO DE TRABALHO DIREITO ADQUIRIDO

PROCESSO N° : 463523/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
INTERESSADO : LUCIANO BORGES DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 3884/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Procuradoria Geral do Estado. Pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício. Possibilidade, em respeito ao direito adquirido e à irretroatividade de condição menos benéfica nos contratos de trabalho. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado por meio da qual indaga acerca da seguinte questão:

É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Justifica o interessado que a matéria, após anos de decisões, encontra-se pacificada judicialmente e a resistência por parte de órgãos da administração em reconhecer o direito pleiteado por seus empregados vem acarretando custos desnecessários ao erário com honorários advocatícios sucumbenciais de 5% a 15%, juros, correção monetária e honorários de perito contábil. Dessa forma, a resposta à consulta poderá promover economia aos cofres públicos e reduzir a litigiosidade em torno de tema já pacificado na jurisprudência.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Trabalhista vinculada à PGE (peças nos 4 e 11), no qual detalhou todo o contexto fático e jurídico em que surgiu a situação exposta e concluiu que sim, é possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício.

Por meio do Despacho nº 902/24-GCDA conheci da presente consulta, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que foram encontradas algumas decisões específicas e outras correlatas ao objeto do expediente, com e sem força normativa, as quais podem nortear a resposta a ser dada por esta Corte de Contas - Acórdão nº 377/07-TP (Consulta), Acórdão nº 129/08-TP (Consulta), Acórdão nº 3917/20-TP (Recurso de Revista) e Acórdão nº 667/19-2C (Requerimento de Servidor).

Assim, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Estadual para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica, após preciso exame do caso, pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça nº 20):

Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º, da LINDB e no artigo 468, da CLT.

O Ministério Público, por sua vez, corroborou os entendimentos da Procuradoria Geral e da CGE (peça nº 21).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná, contribuindo com a economia de recursos públicos, até então destinados inocuamente ao patrocínio de defesa em demandas judiciais e pagamento de custas e honorários de sucumbência.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, todos os três convergentes, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

A fim de ilustrar a pertinência da consulta, a PGE apresentou em sua manifestação caso prático ocorrido no âmbito da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná - EMATER. Confira-se:

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.

A licença prêmio é um benefício criado pelas Portarias nº 150/85, 61/86 e 133/86 da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACARPA). Na visão da lei e jurisprudência, trata-se de regulamento do empregador.

A ACARPA foi uma organização privada de utilidade pública que atuou no desenvolvimento de atividades de extensão rural na segunda metade do século passado. Por certo período, tal associação foi contemporânea do EMATER. Quando a ACARPA entrou em fase de extinção, muitos de seus contratados foram admitidos no EMATER como empregados públicos, promovendo-se uma sucessão de empregadores.

O benefício, assim, continuou sendo concedido pelo EMATER, incluindo a conversão da licença em indenização, até 1995, quando, também por orientação do TCE, a autarquia editou a Portaria nº 38/95, sustando a conversão em pecúnia da benesse.

Poucos anos depois, em 2001, o EMATER, novamente instado pelo TCE (Resolução nº 1.273/95), suspendeu a própria Portaria nº 133/86, da ACARPA. Por fim, em 2007, inspirado no Acórdão nº 1.957/06, do TCE, o EMATER editou a Portaria nº 14/07, que revogou a Portaria nº 133/86, da antiga associação, extinguindo a possibilidade de concessão administrativa do benefício.

Em se tratando de norma regulamentar favorável revogada, aplica-se o art. 468, da CLT, e o entendimento previsto na Súmula nº 51, I, do TST.

Com a cessação do adimplemento administrativo do benefício, a matéria passou a ser judicializada perante o regional trabalhista paranaense.

Até o deslinde de 2018, existiam visões distintas no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT 9). Isso muda com o julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 0000239- 03.2018.5.09.0000, cuja conclusão findou com a edição do seguinte enunciado jurisprudencial: [...]

No Tribunal Superior do Trabalho (TST), prevalece a aplicação da Súmula nº 51, I, do mesmo Tribunal. Exemplos de casos que foram levados ao TST com fito de averiguar a reação daquela corte apontam o insucesso das empreitadas da Procuradoria: [...]

Contudo, emerge um limbo jurídico-administrativo a ser preenchido, pois a simples revogação do regulamento por determinação do TCE, sem resguardo explícito do direito adquirido sobre as parcelas futuras do benefício, impede a autarquia de promover também o pagamento administrativo dos períodos posteriores para quem adquiriu o direito anteriormente.

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

Art. 5º, XXXVI, CRFB: A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

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

Art. 468, CLT: Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

Súmula nº 51 do TST: NORMA REGULAMENTAR. VANTAGENS E OPÇÃO PELO NOVO REGULAMENTO. ART. 468 DA CLT (incorporada a Orientação Jurisprudencial nº 163 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005.

I - As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento. (ex-Súmula nº 51 - RA 41/1973, DJ 14.06.1973).

Atenta a tal conjuntura, a CGE acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos em sequência:

Direito adquirido é um princípio que assegura a proteção de direitos que já foram constituídos e que não podem ser retirados ou alterados de maneira retroativa. Isso significa que, uma vez que um direito é legitimamente adquirido, ele deve ser respeitado e não sujeito a modificações que agravem sua condição, principalmente em relação a novas leis ou regulamentos que possam vir a ser criados.

De forma geral, direito adquirido é aquele que, por determinação ou obrigação vinculada a uma lei, já pertence ao titular de determinado direito, já fazendo parte de seu patrimônio jurídico. Um direito adquirido não poderá ser suprimido, extinguido ou modificado por lei, caso isso aconteça a lei poderá ser considerada inconstitucional.

[...]

Este dispositivo (art. 5º, XXXVI, da Constituição) garante que os direitos já adquiridos pelos indivíduos não podem ser prejudicados por legislações futuras. Assim, é assegurada a estabilidade das relações jurídicas e a segurança patrimonial, protegendo os cidadãos de mudanças abruptas na legislação.

[...]

Essa interpretação reforça a necessidade de respeitar os direitos já incorporados ao patrimônio dos indivíduos, garantindo que não haja retroatividade que prejudique direitos adquiridos previamente.

Já no âmbito da CLT, o direito adquirido é igualmente importante para a proteção dos direitos trabalhistas.

... os trabalhadores não podem renunciar a direitos que já foram garantidos a eles e que esses direitos, uma vez adquiridos, devem ser respeitados e não podem ser alterados em prejuízo ao trabalhador.

[...]

Analisando-se o caso concreto, conforme trazido pela consulente, a licença prêmio foi um benefício criado pelas Portarias nº 150/85, 61/86 e 133/86 da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACARPA), cujos funcionários foram posteriormente incorporados pela EMATER, situação em que se manteve os contratos e o regime jurídico de contratação dos empregados.

Ocorre que, em 2007, em decorrência de orientação emitida por esta Casa de Contas através do acórdão 1.957/06, a EMATER editou a portaria 14/07, que revogou a então portaria 133/86, que previa o benefício da licença prêmio aos empregados oriundos da ACARPA. Ou seja, o efeito prático de tal revogação foi de que todos os empregados da EMATER, novos e antigos, a partir de então, deixaram de ter o direito à licença prêmio (respeitou-se somente o direito adquirido de já possuir o direito de fruição, total ou parcial, à época da emissão da portaria).

Por mais que, naquela época, tenha-se ratificado a possibilidade de concessão aos servidores que já houvessem preenchido os requisitos regulamentares para fruição, em prestígio ao direito adquirido, e concordando-se a fruição parcial daqueles que tivessem, ao momento da revogação, dez anos incompletos do decênio em curso, a decisão jamais poderia ter sido aplicada com efeitos retroativos (de remover, do contrato de trabalho dos funcionários antigos, tal direito), vez que tanto a CF88, quanto a CLT, vedam a retroatividade de condição menos benéfica ao empregado.

Portanto, é devido reconhecer-se o direito afirmado e permitir que os órgãos e entidades da administração pública municipal e estadual procedam diretamente ao pagamento de verbas e parcelas pleiteadas por seus empregados, uma vez constatado pelo pagador que se encontram atendidas as condições descritas acima.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnicos, ministerial e da procuradoria trabalhista da entidade consulente e VOTO pelo conhecimento e resposta ao questionamento formulado na presente consulta nos seguintes termos:

É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Resposta: Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º da LINDB e no artigo 468 da CLT.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder ao questionamento formulado na presente consulta nos seguintes termos:

I - É possível o pagamento administrativo da parcela prevista em norma administrativa revogada por determinação do TCE no caso do direito previsto em tal norma já ter sido incorporado ao contrato de trabalho do beneficiário antes da revogação da norma instituidora do benefício?

Resposta: Sim, é possível o pagamento administrativo de parcela prevista em norma administrativa revogada por lei ou portaria, no caso de referido direito ter sido incorporado ao contrato de trabalho em momento anterior à revogação da norma que concedia referido benefício, em respeito à irretroatividade prevista no artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal, no artigo 6º da LINDB e no artigo 468 da CLT;

II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas:

a) encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) em seguida, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Virtual nº 22.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente