



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo n.º: 16.925/17-e

Jurisdicionada: Polícia Civil do DF – PCDF

Assunto: Consulta

Ementa: Consulta formulada pelo Diretor-Geral da PCDF acerca da legalidade, pertinência e aplicabilidade da conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida até 2006 e não usufruída para servidores ainda em atividade, após o preenchimento dos requisitos para a concessão de aposentadoria, além da possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida no período de 1996 a 2006 e não usufruída para os servidores que já se aposentaram. Juntada de expedientes com informações adicionais. Decisão n.º 5.904/17. Conhecimento da consulta. Retorno dos autos à unidade instrutiva para análise de mérito da consulta, além das informações adicionais inseridas nos autos. **Nesta fase:** análise de mérito da consulta, em cotejamento com as informações adicionais trazidas pela PCDF. Secretaria de Fiscalização de Pessoal se manifesta pela impossibilidade jurídica dos pleitos. Ministério Público junto TCDF pela possibilidade jurídica dos pleitos, com adendo. Com ajustes e considerações adicionais, o VOTO acolhe na essência a manifestação do Ministério Público. Decisão n.º 1.149/18. Adiamento da discussão da matéria. Decisão n.º 1.605/18. Novo adiamento. Reapresentação do voto, com ajustes pontuais, para fins de maior clareza, o que todavia não repercute nas conclusões então alcançadas.

Fundamento para não inclusão em pauta: art. 116, § 7º, do RI/TCDF¹.

RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do DF acerca da legalidade, pertinência e aplicabilidade da conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida até 2006 e não usufruída, para servidores ainda em atividade, após o preenchimento dos requisitos para a concessão de aposentadoria, além da possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida no período de 1996 a 2006 e não usufruída, para os servidores que já se aposentaram.

Impende registrar ainda que foram juntados expedientes com informações complementares (peças 5 e 6).

Na última assentada, por meio da Decisão n.º 5.904/17 (peça 8), esta Corte de Contas deliberou por:

“I – conhecer da consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, bem como dos documentos acostados posteriormente (e-DOCs nºs CA6AF7A9-c 911FAE83-c); II – determinar o retorno do processo à Secretaria

¹ Art. 116. As pautas de processos passíveis de apreciação e julgamento nas sessões ordinárias, extraordinárias, administrativas e reservadas serão organizadas pela Secretaria das Sessões, sob a supervisão do Presidente do Tribunal, observadas a ordem de antiguidade dos relatores e a forma de apreciação dos processos.

(...)

§ 7º Os processos constantes da pauta que não forem julgados na sessão permanecerão em pauta, independentemente de nova publicação, conservada a mesma ordem, com preferência sobre os demais, ressalvadas as hipóteses constantes do § 5º deste artigo. (Destaques acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

de Fiscalização de Pessoal para análise de mérito da consulta, além das informações adicionais insertas nos autos.”

Nesta oportunidade, a Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal procedeu à análise do mérito da consulta e das informações adicionais carreadas ao feito, nos termos da informação de peça 13, endossada pelo titular da Sefipe (peça 14). São suas palavras:

“2. O processo administrativo (Processo GDF nº 052.000.316/2017) que resultou na presente consulta foi autuado em virtude do conhecimento, pela Corregedoria-Geral de Polícia, da existência de pagamento de licença-prêmio convertida em pecúnia para membros do Ministério Público Federal ainda em atividade, com fundamento na Portaria nº 122/2014, que altera a Portaria PGR/MPU nº 705/2012, bastando, para tanto, o preenchimento dos requisitos para a inativação.

3. Por meio do Parecer nº 01/2017-Ass/DGPC, a Assessoria da Direção-Geral da PCDF afirma que a “questão central cinge-se em saber se é permitida a conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores que integrarem os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria, sem que seja necessária a sua efetivação”.

4. Alega que “a autorização para o pagamento atinente à conversão em pecúnia de licença-prêmio decorre da Decisão TCDF nº 1.152/2005, e, assim, apenas a Corte de Contas poderá decidir acerca de eventual mudança em seu entendimento”.

5. Argumenta, por fim, que “convém trazer à tona questão relacionada à possibilidade de conversão em pecúnia do período de licença-prêmio não gozada e não computada para qualquer finalidade, adquirida no período de 15.10.96 a 19.12.2006, que constitui faixa cinzenta no tocante ao reconhecimento do direito à licença-prêmio de policiais civis, em face do contido nas Decisões nº 5.221 e 6.102/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a fim de que seja **reavaliada a matéria pelo fato de possuir potencial de impactar eventual reconhecimento do direito à conversão da licença-prêmio em pecúnia** sem a necessidade de efetiva aposentadoria, desde que atendidas todas as condições para aposentação, conforme tratamento aplicável ao Ministério Público Federal”.

6. Em análise perfunctória quanto ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 194 do RI/TCDF, este Corpo Técnico havia sugerido o não conhecimento da presente consulta, por entender não se tratar de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar em matéria de competência desta Corte, uma vez que não há qualquer dispositivo legal que albergue a pretensão do consulente, tampouco a Portaria nº 122/2014, que altera a Portaria PGR/MPU nº 705/2012, encontra-se no âmbito de jurisdição deste Tribunal.

7. Não obstante, por meio da Decisão nº 5.904/2017, este Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator Manoel Paulo de Andrade Neto, conheceu da presente consulta, além de determinar o retorno do processo à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para análise inclusive das informações adicionais insertas nos autos.

8. No voto condutor da mencionada decisão, o Conselheiro Relator teceu alguns apontamentos “com o intuito de melhor abalizar o meu entendimento quanto à condução da matéria”, alertando que “não faço juízo de valor peremptório em relação às questões postas”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

9. Quanto a possibilidade de conversão em pecúnia de licenças-prêmio adquiridas entre 15.10.1996 (Decisão n.º 1152/2005) e 19.12.2006 (Decisão n.º 6868/2006), “autorizadas por decisões pretéritas desta Corte” segundo o Conselheiro Relator, apesar de a questão já ter sido debatida por esta Corte de Contas, sendo objeto, inclusive, de diversas consultas e representações analisadas em Plenário, conforme se verifica pelo teor dos Processos nº 3296/2004, 17929/05 e 27806/2011, “nenhuma deliberação pretérita é imutável, cabendo ao Plenário revisar, se assim entender, até mesmo questões já debatidas.”.

10. Argumenta que a possibilidade de concessão de licença-prêmio no período de 1996 a 2006 foi uma construção do Tribunal, logicamente fundamentada, visando não prejudicar os direitos dos policiais civis, reconhecendo-se a regularidade da concessão de licença-prêmio para o período de 1996 a 2006.

11. Segue afirmando que “estender apenas “parte” dos efeitos decorrentes de tal benefício seria o mesmo que admitir certa modulação de efeitos sem quaisquer justificativas para excluir parcela dos direitos anteriormente reconhecidos acerca do mesmo instituto”, caracterizando o enriquecimento sem causa da Administração a impossibilidade de conversão em pecúnia da licença-prêmio adquirida no interregno de 1996 a 2006.

12. No que se refere a possibilidade de conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores policiais civis que preencheram os requisitos necessários para aposentadoria, mas ainda não se aposentaram, defende que “o direito do servidor em converter em pecúnia a licença-prêmio não gozada já estaria garantido não somente quando efetivamente se aposenta, mas quando preenche os requisitos para sua aposentadoria, independentemente do fato de ele somente vir a receber efetivamente tal pecúnia quando do pagamento das verbas decorrentes da efetiva aposentação”.

13. Segue argumentando que, “considerando que já existiria o direito do servidor à conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada quando os requisitos para aposentadoria forem preenchidos, o que se teria com a conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada pelo servidor em atividade (mas, ressalta-se, preenchidos os requisitos para tanto) seria tão somente uma antecipação dos efeitos do direito que já pertenceria ao servidor, e não do direito em si”.

14. Assim, trazidas à baila as informações adicionais insertas nos autos, passa-se a análise de mérito da presente consulta.

15. No que se refere à conversão em pecúnia do período de licença-prêmio não gozada e não computada para qualquer finalidade adquirida no período de 15.10.96 a 19.12.2006, que, segundo o consulente, constitui “faixa cinzenta” no tocante ao reconhecimento do direito à licença-prêmio de policiais civis, cumpre ressaltar que o posicionamento deste Tribunal é cristalino quanto a sua impossibilidade, conforme deliberações nos Processos nº 3.296/2004 e 27.806/2011.

16. Com efeito, observa-se mais uma tentativa da PCDF em rediscutir matéria exaustivamente debatida no âmbito deste Tribunal, por não concordar com as deliberações desta Corte.

17. Assim como defende o consulente sobre o tema, no mencionado Processo nº 3.296/2004, que posteriormente tratou de Representação de cidadão,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

o interessado alegou conflito entre deliberações desta e. Corte que por meio da Decisão nº 1152/2005 “externou o entendimento de que as licenças-prêmio adquiridas e não gozadas pelo servidor eram passíveis de conversão em pecúnia, e esclareceu subliminarmente que as licenças passíveis de conversão seriam aquelas adquiridas até 15.10.1996, ao se referir ao art. 7º, da Lei nº 9.527/97”, ao passo que por meio da Decisão nº 6868/2006 convalidou “explicitamente os atos praticados pela PCDF antes da sua emissão, tendo se referido inclusive expressamente à licença prêmio no seu item II”. Com isso, o interessado entendeu que “é possível abstrair que o marco para a conversão em pecúnia das licenças prêmio dos servidores da PCDF é a data da publicação da Decisão nº 6868/2006 no DODF (19.12.2006) e não a data fixada pelo art. 7º da Lei nº 9.527/97 (15.10.96) e que foi referenciada na Decisão nº 1152/2005”.

18. Após apresentar suas alegações, o interessado requereu “a intervenção desse Órgão dentro da sua missão institucional, a fim de promover a reforma da Decisão nº 1152/2005 objetivando adequá-la aos termos da Decisão nº 6868/2006 e esclarecer à jurisdicionada que as licenças-prêmio assiduidade adquiridas pelos servidores da PCDF sob a égide da legislação local até dezembro/2006 e não gozadas são passíveis de conversão em pecúnia por ocasião da sua aposentação”.

19. Entretanto, ao analisar o mérito, este e. Tribunal, por meio da Decisão nº 5221/2011, considerou improcedente a prefalada Representação nos seguintes termos:

*(...) I - conhecer da Representação protocolada pelo Senhor Gedíael Cordeiro Leite, para, no mérito, considerá-la improcedente, visto que **inexiste conflito entre as Decisões nºs 1.152/2005 e 6.868/2006, pois a primeira esclarece o marco final para a conversão em pecúnia enquanto a segunda estabelece o marco final para a concessão da licença prêmio, forma e a legislação utilizada**; II - esclarecer ao representante que o procedimento adotado pela Polícia Civil do Distrito Federal, relatado na Representação, encontra-se em conformidade com o previsto nas Decisões nºs 1.152/2005 e 6.868/2006; (...)*
(sem grifos no original)

20. Em seguida, o interessado teve negado o provimento de Embargos de Declaração (Decisão nº 6.107/2011) e de Pedido de Reexame (Decisão nº 5.399/2012) contra a Decisão nº 5.221/2011.

21. Por sua vez, o Processo nº 27.806/2011 tratou especificamente acerca de consulta formulada pela Polícia Civil do Distrito Federal sobre a possibilidade de converter em pecúnia o período de licença prêmio não gozada e não computada para qualquer finalidade, adquirida no período de 15.10.1996 a 19.12.2006 (data de publicação da Decisão nº 6868/2006).

22. Na oportunidade, por meio da Decisão nº 6.102/2011, este Tribunal conheceu da consulta e deu ciência à PCDF de que a matéria já foi enfrentada nos Processos nº 17.929/05 e 3.296/04, resultando nas Decisões nº 6.868/06 e 5.221/11, respectivamente, devendo, consequentemente, observar o disposto nas referidas decisões para esclarecer as dúvidas suscitadas.

23. Dessa forma, fica claro que este Tribunal possui entendimento consolidado no sentido de que **inexiste conflito entre as Decisões nº 1.152/2005 e 6.868/2006, pois a primeira esclarece o marco final para a conversão em pecúnia enquanto a segunda estabelece o marco final para a concessão da licença prêmio, forma e a legislação utilizada, não havendo qualquer “faixa cinzenta” ou**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

área para dúvidas quanto ao tema, exaustivamente debatido nesta Corte de Contas.

24. Com relação aos argumentos esposados pelo ilustre Conselheiro Relator dos presentes autos, de fato nenhuma deliberação pretérita é imutável, cabendo ao Tribunal revisar, se assim entender, até mesmo questões já debatidas.

25. Não obstante, não se pode olvidar duas importantes regras de hermenêutica jurídica, quais sejam, *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito) e *ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio* (onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir).

26. Assim, não havendo qualquer alteração no contexto fático-jurídico sob o qual as decisões anteriores deste Tribunal foram proferidas, não há razão para a alteração de entendimento ventilada, sob pena de se desprestigiar o princípio da segurança jurídica.

27. Outrossim, com a devida vênia, diferentemente do alegado pelo ilustre Conselheiro Relator, este Tribunal não reconheceu, autorizou ou construiu a possibilidade da concessão de licença-prêmio para o período de 1996 a 2006, tampouco estendeu “parte” dos efeitos de um direito reconhecido.

28. Por meio da Decisão nº 6.868/2006, especificamente em seu item II, este Tribunal, **excepcionalmente, tolerou os procedimentos equivocados até então realizados** pela Polícia Civil do Distrito Federal quanto à forma e à legislação utilizada para fundamentar a concessão de licença-prêmio por assiduidade, tendo em vista a nova sistemática remuneratória introduzida pela Lei federal nº 11.361, de 19/10/06, e em benefício do princípio da segurança jurídica. Com efeito, esta Corte não considerou tais procedimentos corretos ou possíveis, tampouco estendeu o direito vindicado pelos servidores até 2006, mas apenas tolerou as impropriedades praticadas até determinada data em homenagem ao princípio da segurança jurídica e em razão da dúvida razoável de interpretação presente à época.

29. Por oportuno, cumpre colacionar a citada decisão, tomada por este Tribunal por unanimidade e sob a presidência do Conselheiro Relator do presente feito:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e, em parte, o parecer do Ministério Público, decidiu: I - aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal; II - **excepcionalmente, em razão da nova sistemática remuneratória introduzida pela Lei federal nº 11.361, de 19/10/06, e em benefício do princípio da segurança jurídica, considerar regulares os procedimentos até então realizados pela Polícia Civil do Distrito Federal quanto à forma e à legislação utilizada para fundamentar a concessão de licença-prêmio por assiduidade** e a incorporação de quintos ou décimos, opção e representação e parcelas de adicional por tempo de serviço aos vencimentos, proventos e pensões referentes aos policiais civis do Distrito Federal; III - vincular a definição quanto à competência para legislar sobre a organização administrativa das unidades e respectivos cargos ou funções comissionados da Polícia Civil do Distrito Federal ao que vier a ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 3666, que aprecia a constitucionalidade das Leis distritais nos 2.835/2001, 3.100/2002 e 3.656/2005;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

IV - informar o teor desta decisão à Governadora do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal; V - autorizar o arquivamento dos autos. Declarou-se impedido de participar do julgamento deste processo o Conselheiro RONALDO COSTA COUTO. Decidiu, mais, acolhendo proposição do Conselheiro RENATO RAINHA, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto da Relatora.

30. *Dessa forma, entende este Corpo Técnico que não há qualquer alteração fático-jurídica que altere as conclusões deste Tribunal esposadas na Decisão nº 6.868/2006 ou que altere a excepcionalidade mencionada na decisão retro. Entender de forma diversa seria o mesmo que possibilitar que a Administração voltasse a cometer as impropriedades outrora identificadas e toleradas, até determinado momento, por este Tribunal em homenagem à segurança jurídica.*

31. *Quanto à possibilidade de conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores que preencham os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria, sem que seja necessária a sua inativação, não se pode olvidar que a atuação administrativa do Estado permanece jungida aos princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal), entre eles o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, não podendo, por simples ato administrativo, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados².*

32. *Nesse sentido, cumpre colacionar a Decisão nº 1.152/2005, prolatada no bojo do retromencionado Processo nº 3.296/2004, que inicialmente tratou a respeito de consulta formulada pela própria Polícia Civil do Distrito Federal acerca da possibilidade jurídica de a Administração converter em pecúnia a licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos:*

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: a) conhecer da consulta, formulada pela Polícia Civil do Distrito Federal, por observar o disposto no art. 194 do RI/TCDF; b) cientificar à jurisdicionada acerca da possibilidade jurídica de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos, em face da aposentação de servidor, providência que deverá ser implementada sem olvidar-se da disposição contida no art. 7º da Lei Federal nº 9.527/1997 e do prazo prescricional estabelecido no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo "a quo" é a data de publicação do ato de aposentadoria; c) autorizar o arquivamento dos autos em exame. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à presente ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I). (sem grifos no original)

33. *Observe-se que a citada decisão, prolatada em sede de consulta, portanto com caráter normativo, não só exige a aposentação para fins de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos, sem olvidar-se da disposição contida no art. 7º da Lei Federal nº 9.527/1997, como estabelece como termo a quo para a contagem do prazo prescricional estabelecido no Decreto nº 20.910/1932 a data de publicação do ato de aposentadoria.*

34. *Há que se ressaltar que a Lei nº 8.112/90, em seu artigo 87, e a Lei nº 9.527/97, em seu artigo 7º, previam a conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não utilizados para nenhum fim apenas no caso de falecimento do servidor.*

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012. Página 65.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

35. Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento a respeito da possibilidade de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada e não contada em dobro, por ocasião da aposentadoria do servidor, sob pena de indevido locupletamento por parte da Administração Pública, conforme julgados abaixo:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser devida a conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada e não contada em dobro, por ocasião da aposentadoria do servidor, sob pena de indevido locupletamento por parte da Administração Pública. 2. Os valores recebidos a título de licença-prêmio não gozada são de caráter indenizatório, não constituindo acréscimo patrimonial a ensejar a incidência do Imposto de Renda. 3. Agravo Regimental não provido.

(STJ - AgRg no REsp: 1246019 RS 2011/0065205-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 15/03/2012, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/04/2012) (sem grifos no original)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. APOSENTADORIA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser devida a conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada e não contada em dobro, quando da aposentadoria do servidor, sob pena de indevido locupletamento por parte da Administração Pública. Precedentes: (AgRg nos EDcl no Ag 1.401.534/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23.8.2011, DJe 8.9.2011.), (AgRg no REsp 1.143.187/PR, Rel. Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE), Sexta Turma, julgado em 3.5.2011, DJe 25.5.2011.) Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no REsp: 1276173 SC 2011/0147566-8, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 08/11/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/11/2011) (sem grifos no original)

36. Tendo como fundamento e razão de decidir a impossibilidade de locupletamento por parte da Administração Pública, ou o enriquecimento sem causa do Erário, nas palavras do Conselheiro Relator do presente feito, há que se observar que enquanto na ativa ainda pode o servidor usufruir de sua licença-prêmio ou mesmo contá-la em dobro para fins de aposentadoria, se anteriores a 1998, não havendo que se falar em enriquecimento sem causa da Administração até a impossibilidade de exercício do direito respectivo restar consolidada, o que ocorre no momento da inativação. A conversão em pecúnia, portanto, é ato último, extremo, não podendo ser tratada como regra.

37. Assim, com a devida vênia, diferentemente do defendido pelo Conselheiro Relator, para quem “o direito do servidor em converter em pecúnia a licença-prêmio não gozada já estaria garantido não somente quando efetivamente se aposenta, mas quando preenche os requisitos para sua aposentadoria, independentemente do fato de ele somente vir a receber efetivamente tal pecúnia quando do pagamento das verbas decorrentes da efetiva aposentação”, entende esta Unidade Técnica que a conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não utilizados para nenhum fim trata-se, na verdade, de indenização, paga ao servidor em virtude de dano sofrido, gravame ao direito adquirido de usufruto de sua licença, dano esse que só ocorre efetivamente quando da passagem do servidor para a inatividade, momento a partir do qual fica impossibilitado de gozar de seu direito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

38. Nesse sentido é o enunciado da Súmula nº 136 do STJ, que assim dispõe: “O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao imposto de renda.”.

39. Cumpre colacionar ementa do EREsp 32.829-SP (no mesmo sentido EREsp 39.726-SP e EREsp 39.872-SP), precedente da súmula mencionada:

Tributário. Imposto de Renda. Indeferimento de licença-prêmio não gozada por interesse público. Pagamento indenizatório correspondente.

1. A **indenização por licença-prêmio não gozada**, indeferida por submissão ao interesse público, **o correspondente pagamento indenizatório não significa acréscimos patrimoniais** ou riqueza nova disponível, mas simples transformação, **compensando dano sofrido**. O patrimônio da pessoa não aumenta de valor, mas **simplesmente é reposto no estado anterior ao advento do gravame a direito adquirido**.

2. A doutrina e a jurisprudência, nesse contexto, assentaram que as importâncias recebidas a título de indenização como ocorrente, não constituem renda tributável pelo Imposto de Renda.

3. Embargos rejeitados.

(STJ – EREsp 32.829-SP, Relator: Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, Data de Julgamento: 13/12/1994, 1ª Seção, Data de Publicação: DJ 20/02/1995)

40. Destarte, sendo a conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não utilizados para nenhum fim uma compensação indenizatória, assim como ocorre com as férias não gozadas, não há que se falar em direito adquirido quando do mero cumprimento dos requisitos para aposentadoria, uma vez que não há qualquer dano a ser reparado pela via indenizatória nesse momento, mas apenas quando da passagem do servidor para a inatividade, não procedendo, com a devida vênia, o argumento do Conselheiro Relator da possibilidade de “antecipação dos efeitos do direito que já pertenceria ao servidor, e não do direito em si”, sob pena de se compensar, pela via indenizatória, um dano que sequer ocorreu e, quiçá, pode vir a não ocorrer.

41. Além disso, é cediço que “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que não existe direito adquirido nem a regime jurídico, nem aos critérios que determinaram a composição da remuneração ou dos proventos, desde que o novo sistema normativo assegure a irredutibilidade dos ganhos anteriormente percebidos” (RE nº 634732 - AGR-segundo/PR, Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJE-117, de 19/06/2013). Tal entendimento é pacífico e cristalino em qualquer instância judicial ou administrativa.

42. Assim, garantir a possibilidade de “antecipação dos efeitos do direito”, nas palavras do Conselheiro Relator, poderia, na prática, garantir ao servidor, antes de sua aposentadoria, parcela do regime jurídico a que está submetido, permitindo a esse a conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos ainda que na data de sua aposentadoria seu regime jurídico disponha de forma diversa ou mesmo sequer preveja o direito à citada licença.

43. Ad argumentadum tantum, caso se entenda possível a conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas, ainda que sem a inativação do servidor, tendo em conta eventual opção irretratável do mesmo por não utilizá-las para nenhum outro efeito, observe-se que em nada influencia o cumprimento dos requisitos para aposentadoria para fins da citada opção, uma vez que a mesma pode ser feita a qualquer momento, e não apenas quando do cumprimento dos requisitos para a inativação, abrangendo qualquer servidor que faça jus a algum



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

período de licença-prêmio e não o tenha utilizado até o momento da opção, o que se mostra temerário e ilegal.

44. *Nesse sentido, inclusive, são as recentes Portarias PGR/MPU nº 143/2017, que altera a Portaria PGR/MPU nº 705/2012, que dispõe sobre a concessão de licença-prêmio por tempo de serviço aos membros do Ministério Público da União, trazida à baila pelos consulentes como razão da consulta, e PGR/MPU nº 150/2017, que altera a Portaria PGR/MPU nº 707/2012, que dispõe sobre a concessão de licença-prêmio por assiduidade aos servidores do Ministério Público da União. Ambas incluem entre as possibilidades de conversão em pecúnia os períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos membros/servidores ativos do Ministério Público da União, independentemente do preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de aposentadoria.*

45. *Nada obstante, as mencionadas portarias, além de se tratarem de normas infralegais (que devem buscar fundamento de validade em atos normativos primários) aplicáveis apenas no âmbito do Ministério Público da União, portanto sem os atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade próprios das leis em sentido formal, não se encontram no âmbito de jurisdição desta Corte de Contas para fins de análise quanto a sua legalidade.*

46. *Ademais, importante destacar que **eventual decisão deste Tribunal pela possibilidade de conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio** não gozados e não computados para qualquer finalidade **pelo mero preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de aposentadoria possui o condão de afetar drasticamente, de modo negativo, o Erário distrital**, com a criação de despesa sem a respectiva indicação da fonte de custeio, uma vez que seu fundamento poderá ser aplicado não só aos servidores da Polícia Civil, mas a todos os servidores públicos distritais que tenham preenchido ou venham a preencher os requisitos para aposentadoria, em momento no qual o Governo do Distrito Federal vem enfrentando dificuldade para realizar os pagamentos referentes aos servidores já aposentados³, questão inclusive objeto de representação neste Tribunal, a exemplo do Processo nº 25.574/2016.*

47. *Por derradeiro, importante destacar que o instituto da consulta não se presta a inovações legislativas, mas apenas a interpretar dispositivos legais já existentes no ordenamento jurídico, não se confundindo interpretação jurídica, ainda que extensiva, com atuação legislativa positiva, sob pena de usurpação da competência precípua do Poder Legislativo.*

48. *Dessa forma, à míngua de previsão legal, não há como proceder à conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores ainda na ativa, pelo mero preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de aposentadoria.*

Em razão disso, apresenta sugestões no sentido de que o egrégio Plenário delibere do seguinte modo:

“I. não havendo qualquer alteração fático-jurídica que justifique a revisão de julgados sedimentados nesta Corte, este Tribunal possui entendimento consolidado no sentido de que inexistente conflito entre as Decisões nº 1.152/2005 e 6.868/2006, pois a primeira esclarece o marco final para a conversão em pecúnia enquanto a segunda estabelece o marco final para a concessão da licença

³ http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/11/27/interna_cidadesdf,643779/sindicalistas-protestam-contratraso-no-pagamento-de-pecunia.shtml



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

prêmio, forma e a legislação utilizada, não havendo qualquer “faixa cinzenta” ou área para dúvidas quanto ao tema, exaustivamente debatido nesta Corte de Contas (Decisão nº 5221/2011; Decisão nº 6.107/2011; Decisão nº 5.399/2012; Decisão nº 6.102/2011);

II. à míngua de previsão legal, não há como proceder à conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores ainda na ativa, pelo mero preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de aposentadoria, por se tratar a citada conversão de compensação indenizatória, paga ao servidor em virtude de dano prévio sofrido, gravame ao direito adquirido de usufruto de sua licença, dano esse que só ocorre efetivamente quando da passagem do servidor para a inatividade, momento a partir do qual fica impossibilitado de gozar de seu direito;

III. determinar o encaminhamento de cópia da decisão que vier a ser adotada à autoridade consulente; e

IV. autorizar o arquivamento do feito.”

O Ministério Público junto ao TCDF, por meio do Parecer n.º 127/18-G3P (peça 15), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, apresentou opinativo divergente, pronunciando-se pela possibilidade jurídica dos pleitos.

Com ajustes de forma, destaco do referido parecer o seguinte excerto:

*“27. Feitas tais considerações, cabe realçar que, uma vez que a presente Consulta restou conhecida pelo Tribunal, no momento, há que se ponderar que “seja **reavaliada a matéria pelo fato de possuir potencial de impactar eventual reconhecimento do direito à conversão da licença-prêmio em pecúnia sem a necessidade de efetiva aposentadoria**”.*

28. Consoante realçado, o entendimento acerca da possibilidade de conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada e não aproveitada (no caso, para fins de concessão do abono de permanência ou de aposentadoria) restou outrora reconhecido, em favor daqueles que viessem a se aposentar, em virtude da consolidação de diversos entendimentos administrativos, além de uma construção jurisprudencial que se seguiu.

*29. Inclusive, no âmbito federal, em relação ao MPU, o próprio Poder Judiciário reconheceu (e consolidou o entendimento) no sentido de que: **a falta de disposição legal expressa, não se constituía em fator impeditivo da conversão de licenças prêmios em pecúnia, por servidores aposentados, visto que: a) adquiriram o direito; b) não gozaram as licenças, o que se reverteu em favor da própria Administração, em face do labor prestado; e c) a Administração não poderia se locupletar desse direito já adquirido pelo servidor.***

30. A propósito, cite-se como exemplo, o julgado a seguir, que, inclusive, respaldou o entendimento administrativo do TCDF, dado no Processo nº 3.296/2004, que resultou na Decisão nº 1.152/2005 (conversão em favor dos aposentados da PCDF):

ADMINISTRATIVO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. I - A Lei Complementar nº 75/93 não disciplinou a hipótese de conversão em pecúnia das licenças-prêmio não-usufruídas e não-contadas em dobro, por ocasião da aposentadoria. Contudo, seu art. 287 determina a aplicação subsidiária das normas gerais referentes aos servidores públicos. II -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Esta Corte, apreciando as disposições insertas no art. 87, § 2º na Lei nº 8.112/90, em sua redação original, cujo teor é semelhante ao disposto no art. 222, inciso III, § 3º, alínea “a”, tem proclamado que há direito à conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas e não contadas em dobro, quando da aposentadoria, sob pena de locupletamento ilícito da Administração.

III - 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. Recurso não conhecido. (RESP nº 556100/DF, 5ª Turma, Relator Ministro Felix Ficher, DJ de 02.08.2004, p.00511). (destaquei)

31. Nessa toada, forçoso reconhecer que tal premissa básica aplicável aos aposentados, inclusive no âmbito judicial (em destaque no julgado anterior), também se aplica aos ativos, posto que, também: **Foge à razoabilidade jurídica que o servidor (ativo, no caso) 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.**

32. Portanto, não há que se falar que tal direito incorpora-se ao patrimônio do servidor **apenas** quando da aposentadoria (ou apenas quanto se adquiriu o direito a esta inativação), posto que, se determinado servidor, após completado o período aquisitivo e o reconhecimento do direito à licença (no caso dos servidores distritais em geral, após cada quinquênio), vier a falecer, os seus “herdeiros”, por certo, usufruirão de tal pecúnia. Portanto, foge à razoabilidade jurídica negar o mesmo direito a determinado servidor, que também adquiriu o mesmo direito, não faleceu, não gozou a licença e continuou laborando, em favor da Administração, e, mais, sequer poderá utilizá-la para aposentadoria (vedação de utilização de tempo ficto, pelo art. 40, § 10, da CF, incluído pela EC nº 20/1998), ou, ainda, não cogita contar com o tempo de licença anterior à EC nº 20/1998, para efeito de aposentação ou concessão do abono de permanência.

33. Assim, ao contrário do ora defendido pela Instrução na presente Consulta, no caso em debate, em relação aos servidores ativos observa-se a mesma “razão de ser”, levando-se à mesma “razão de decidir”. Ou seja, no entender Ministerial: **a falta de disposição legal expressa, não se constitui em fator impeditivo da conversão de licenças prêmios em pecúnia, por servidores ativos, visto que: a) adquiriram o direito; b) não gozaram (ou não gozarão no futuro) as licenças, o que se reverteria em favor da própria Administração, em face do labor prestado; e c) a Administração não poderia se locupletar desse direito já adquirido pelo servidor.**

34. Aliás, no Processo nº 3.296/2004, a Instrução inaugural havia enfatizado que, apesar de não haver disposição expressa na Lei nº 8.112/90, de conversão em favor dos aposentados, mas apenas em benefício dos pensionistas, poder-se-ia suprir a lacuna, em razão da sustentação fático-jurídica que envolvia a questão, mormente, “por aplicação analógica com o artigo 87, § 2º, da Lei n. 8.112/90”, reconhecendo, inclusive, que não se tratava de invasão da competência legislativa própria, conforme excerto a seguir:

[omissis]

35. Nessa linha, também não se vislumbra óbice para que, com base nos princípios: da isonomia, da analogia, do direito adquirido, da proibição de a Administração se locupletar de tal direito, aliado à “opção” pelo servidor, de se



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

reconhecer a lacuna também em relação aos “ativos”, pela mesma razão de ser.

36. *Corroborando nesse sentido, o fato de que, em tese similar, no âmbito federal, o MPU (que outrora, à mingua de lei específica, reconheceu o direito à conversão em pecúnia em relação aos membros/servidores aposentados, o que foi respaldado do Poder Judiciário), ao depois, estendeu o direito à conversão aos demais membros/servidores (ativos).*

37. *Naquele âmbito, contava com as Portarias PGR/MPU nº 705/2012, disciplinando a questão em favor dos membros (aposentados), e PGR/MPU nº 707/2012, alusiva aos servidores (aposentados). Ao depois, editou a Portaria nº 122/2014, tratando da conversão em pecúnia em favor daqueles que passassem a “reunir os requisitos para a aposentação (ativos, com direito à aposentadoria), fato que, inclusive, motivou a apresentação da presente Consulta pela PCDF. Por fim, o MPU editou as Portarias nº PGR/MPU nº 143, de 22.11.2017, disciplinando e ampliando o alcance em relação a todos os servidores (demais membros ativos), e PGR/MPU nº 150, de 22.11.2017, em relação a todos os demais servidores (demais servidores ativos).*

(omissis)

40. *Sob esse aspecto, não é despidendo repisar que, consoante o disposto no artigo 1º, da referida Portaria (afeto aos servidores), houve a estipulação de que se tratavam de “direitos adquiridos” até 15.10.1996 (Art. 1º Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, adquirido na forma da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, até 15/10/1996, o servidor do Ministério Público da União - MPU terá direito a três meses de licença, a título de prêmio por assiduidade), ou seja, mesmo marco temporal outrora estipulado pelo Tribunal pela Decisão nº 1.152/2005, em relação aos servidores “aposentados” da PCDF. Conforme disposto no preâmbulo, a parametrização ocorreu, dentre outros aspectos, “e tendo em vista o que consta do art. 7º da Lei nº 9.527, de 10/12/1997” (dispositivo que, expressamente, estabeleceu o aludido marco temporal quanto à possível conversão em pecúnia, posto que a licença restou alterada no âmbito federal, para fins específicos de “capacitação profissional”, e de forma não acumulável).*

41. *Ou seja, conforme observou o nobre Relator (quando da fase de admissibilidade da presente Consulta), “não há qualquer dúvida em relação aos períodos de licença-prêmio adquiridos até 15.10.1996, uma vez que, embasado no marco estabelecido pela Lei Federal n.º 9527/1997, o Tribunal, por meio da Decisão n.º 1152/2005, trouxe a possibilidade tanto de concessão como de conversão em pecúnia das referidas licenças-prêmio, desde que não gozadas nem computados para quaisquer fins, quando da aposentação do servidor” (ressalvado o debate quanto aos servidores ativos).*

42. *Conforme exposto na fase de admissibilidade, aduziu que “a consulta poderia ser aceita com o objetivo de esclarecer ambiguidades ainda existentes, na visão do Consulente, acerca de decisões pretéritas”, posto que, após a Instrução da fase de admissibilidade, alusiva ao alcance dos servidores em atividade, a PCDF encaminhou “Informações complementares protocoladas em 15.08.2017, apresentando inconformismo do órgão especificamente em relação às licença-prêmio não gozadas no período de 1996 a 2006”. Eis as considerações da PCDF:*

(...)

Com o advento da citada Decisão nº 6868/2006, esse e. Tribunal de Contas entendeu que, no mencionado período de 1996 a 2006, as licenças decorrentes do interstício quinquenal são consideradas licenças-prêmio e, desde então



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

centenas de servidores desta instituição exercitaram o gozo das licenças decorrentes desse período.

Acontece que o entendimento vigente, com a máxima vênia, a nosso ver equivocado, tem sido no sentido de que, aqueles que não gozaram as licenças-prêmio decorrentes do período de 1996 a 2006, e se aposentaram - portanto, gerando fato impeditivo do gozo - não tem direito a sua conversão em pecúnia.

Renovando a vênia, entendemos equivocado esse posicionamento, haja vista que a natureza jurídica dessas licenças, determinada por esse e. Tribunal de Contas, é de licença-prêmio. Ora, se a natureza jurídica é idêntica as das licenças-prêmio decorrentes de interstícios anteriores a 1996, os seus efeitos também devem ser idênticos.

Essa afirmação decorre da análise dogmática da questão. Sendo exatamente o mesmo direito, in casu licença-prêmio, não pode ter ele efeitos diversos.

Essa licença-prêmio tem como fato gerador, o cumprimento do interstício quinquenal, da mesma forma que as que decorrem de período anterior a 1996. Não só possuem a mesma natureza jurídica, são IDENTICAS.

Tanto e que, como já dito, centenas de policiais civis do Distrito Federal a usufruíram (decorrentes do período compreendido entre 1996 e 2006).

Vejamos, se essa mesma licença serve para gozo, deve ela servir para conversão em pecúnia quando impossível seu gozo quando o servidor deixa o cargo pela aposentação, por exemplo.

Se assim não for, o não gozo dessa licença-prêmio sem a consequente indenização pelo Estado, quando não mais possível usufrui-la, se revela locupletamento sem causa pela Administração.

Além do mais, também se reveste de verdadeira quebra de isonomia entre os servidores em idêntica situação, quanto um exercita o seu gozo e o outro deixa o cargo (aposentadoria) sem usufrui-la e não tem o direito a sua conversão em pecúnia. Isso vem ocorrendo em nossa instituição, como salientado.

Sendo assim, não obstante ser esta questão uma causa incidente e não o objeto principal da consulta, ela se revela de extrema importância para a correção de uma injustiça que urge ser reparada. (destaque não consta)

Portanto Senhor Relator, em complementação a consulta em tela, pugnamos que essa e. Corte de Contas, verificando e aquiescendo com relação ao exposto, atinente à questão preliminar e incidental, sem prejuízo ao mérito do principal, estabeleça a orientação no sentido de que os efeitos das licenças-prêmio decorrentes do período compreendido entre os anos de 1996 e 2006 tenham idênticos efeitos aos das licenças prêmio decorrentes de interstícios quinquenais anteriores.

43. *Sob esse aspecto, o MPC entende que também assiste razão à Corporação civil. É certo que, conforme exaustivamente indicado, em 2005, o Tribunal sedimentou entendimento quanto à aplicação das disposições da Lei nº 8.112/90, aos servidores da PCDF, em sua redação original, observando-se o marco definido na Lei nº 9.527/1997, quanto à apuração das licenças (1996). Porém, em 2006, expediu nova deliberação, considerando “regulares” os procedimentos até então adotados pela PCDF, e, expressamente, inclusive, quanto à forma e legislação de concessão das licenças prêmio.*

44. *Portanto, se a Corte considerou “regulares”, ainda que de forma excepcional (ou seja, “tolerou”, a manutenção e usufruto de licenças, deferidas no período de 1996 a 2006 (nos mesmos moldes dos demais servidores distritais, e da legislação pretérita a 1996), seria um contrassenso negar o direito à conversão*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

em pecúnia dos servidores que não a utilizaram, pelos mesmos fundamentos anteriores (analogia, isonomia, enriquecimento sem causa da Administração, etc).

45. Retomando a segunda questão principal da nova Consulta, que questão diz respeito à plausibilidade jurídica de conversão em relação aos servidores ativos, há que repisar que este representante Ministerial também se manifestou, em linhas anteriores, divergindo da Instrução (o que vai ao encontro do entendimento aplicável no âmbito federal pelo MPU), com base nos princípios que regem a Administração Pública, aliado fim a que a norma se destina, e por analogia, entendendo factível o reconhecimento do direito.

46. Cabe realçar que, dando suporte à Decisão nº 1.152/2005, a Instrução havia ponderado que a Lei nº 8.112/90 havia expressamente reconhecido, tão-somente, o direito em relação aos “pensionistas”, afastando a menção ao “próprio servidor” (detentor do direito adquirido). Considerou, que em relação aos “aposentados”, em complemento, à “lacuna” legislativa deveria ser preenchida. Assim, vislumbresse que tal fator também se amoldam aos servidores “ativos”. Estes também são servidores”, detentores do próprio “direito adquirido”, em maior relevo (e preferência), no campo da razoabilidade, em se comparando a possível “herdeiro”, ou detentor de possível “pensão”, se legada pelo infortúnio do óbito na “atividade”. Sob esse prisma, não é desprecioso reproduzir as considerações finais daquela Instrução:

20. Desse modo, é entendimento reinante no Poder Judiciário que, malgrado inexistente dispositivo legal expresso a deferir indenização pela licença prêmio não gozada antes da aposentadoria, o certo é que, não desfrutando o benefício alcançado pelo servidor, com a anuência da administração, que resulta de não instar àquele ao gozo, não se pode permitir o locupletamento da última. Não se deferir o pagamento em pecúnia da licença-prêmio que não foi gozada equivale a se admitir o enriquecimento ilícito da administração, o que repugna ao ordenamento jurídico. Afinal, trabalhou o servidor em período que deveria gozar a licença-prêmio.

(...)

22. Assim, se o servidor esteve trabalhando em benefício do serviço público, no período em que poderia estar usufruindo sua licença-prêmio com direito à remuneração, o Estado deve ressarcir-lo, pois, o servidor tem direito a indenização, independentemente da forma de seu desligamento.

23. Tal questionamento, além desse posicionamento jurisprudencial, admite uma outra linha de argumentação. **É que, pela redação originária do projeto da Lei nº 8.112/90 aprovado pelo Poder Legislativo, essa licença seria contada em dobro, para efeito da aposentadoria do servidor que não a houvesse gozado, "ou convertida em pecúnia" (art. 90).** O projeto aprovado previa que ao servidor era facultado fracionar a licença, para usufruí-la em 3 parcelas, "ou convertê-las em pecúnia" (art. 87, § 1º). **Isto é, o servidor podia gozar a licença em três parcelas ou convertê-las em pecúnia**, caso viesse a se aposentar sem usufruí-las e sem aproveitar-se da contagem em dobro. Então, o § 2º, do art. 87, cuidava de uma situação específica, qual seja a do servidor falecido em atividade, que detinha direito à licença e não a havia gozado nem teria mais oportunidade de contar em dobro, para efeito de sua aposentadoria. Esta a razão pela qual previa-se o pagamento “em favor de seus beneficiários da pensão”. Neste caso, diferente do servidor aposentado sem o cômputo do tempo dobrado e que podia na inatividade convertê-la em pecúnia, deferiu-se aos seus herdeiros pensionáveis o direito de receber em pecúnia o valor correspondente à licença prêmio que ele não usufruiu, não contou em dobro, nem teve oportunidade de receber em vida.

24. No desenrolar do processo legislativo, todavia, foram vetados os §§ 1º e 2º do art. 87 e todo art. 90, tendo o Congresso Nacional rejeitado o do citado § 2º e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

*mantido os outros dois. Como o direito do cômputo em dobro foi restabelecido pela Medida Provisória n.º 286, de 14-12-1990, torna-se hoje difícil o entendimento do disposto no § 2º, do art. 87, fora de todo esse contexto. **Isto é, torna-se incompreensível a razão pela qual o legislador autorizou a conversão em pecúnia somente a favor dos beneficiários da pensão do servidor e não a ele próprio, ainda em vida**, quando aposentado sem contar em dobro o tempo da licença-prêmio não gozada. **Se o direito é do servidor, não se justifica pagar só depois de morto aos seus herdeiros pensionais, como se fora um “pecúlio”, o que de fato não é.** (destaques não constam).*

47. Desse modo, como bem argumentou a Instrução a título de debate, de fato, caso se entenda possível a conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas, ainda que sem a inativação do servidor, há que se contar com “opção irretratável do mesmo por não utilizá-las para nenhum outro efeito”, independentemente do cumprimento dos requisitos para aposentadoria, e, ademais, “abrangendo qualquer servidor que faça jus a algum período de licença-prêmio e não o tenha utilizado até o momento da opção”, o que, na visão Ministerial, ao contrário do que concluiu a Unidade Técnica, não “se mostra temerário e ilegal”. A uma, pelos motivos citados anteriormente, que deram suporte ao reconhecimento em relação aos “aposentados”. A duas, pelo fato de que não poderá contar com duplo aproveitamento, ou seja, ao depois, não poderá jamais gozá-la, ou computá-la.

48. Acrescente-se que, a despeito de se mostrarem corretas as conclusões no sentido de que as “Portarias” do MPU são “atos infralegais”, “aplicáveis apenas no âmbito do Ministério Público da União” e “não se encontram no âmbito de jurisdição desta Corte de Contas”, o fato é que não se pode desconsiderar o debate ali inserto, ou os “direitos ali albergados”, os quais, diga-se, restaram reconhecidos com supedâneo na Lei n 8.112/90 e alterações, aplicável os servidores da PCDF, e antes aplicável os demais servidores distritais. Demais disso, o atual regime jurídico distrital (LC nº 840/2011) também contempla idêntico direito “de licenças convertidas em pecúnia”, o que, por si só, também atrai a discussão em relação aos demais servidores distritais, não olvidando que a citada LC, expressamente, já tratou da questão e supriu a “lacuna” em relação aos “aposentados”, merecendo o alcance do debate em relação aos “ativos”, que, repita-se, é o próprio objeto da presente “Consulta”.

49. Especificamente no que se refere à LC nº 840/2011, os artigos 139 a 143, que tratam da questão, assim dispõem:

Art. 139. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor efetivo faz jus a três meses de licença-prêmio por assiduidade, sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo.

Art. 140. A contagem do prazo para aquisição da licença-prêmio é interrompida quando o servidor, durante o período aquisitivo:

I – sofrer sanção disciplinar de suspensão;

II – licenciar-se ou afastar-se do cargo sem remuneração.

Parágrafo único. As faltas injustificadas ao serviço retardam a concessão da licença prevista neste artigo, na proporção de um mês para cada falta.

Art. 141. O número de servidores em gozo simultâneo de licença-prêmio não pode ser superior a um terço da lotação da respectiva unidade administrativa do órgão, autarquia ou fundação.

Art. 142. Os períodos de licença-prêmio adquiridos e não gozados são convertidos em pecúnia, quando o servidor for aposentado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Parágrafo único. *Em caso de falecimento do servidor, a conversão em pecúnia de que trata este artigo é paga aos beneficiários da pensão ou, não os havendo, aos sucessores judicialmente habilitados.*

Art. 143. Fica assegurado às servidoras públicas o direito de iniciar a fruição de licença-prêmio por assiduidade logo após o término da licença-maternidade.

Parágrafo único. O direito assegurado neste artigo aplica-se à licença-prêmio por assiduidade cujo período de aquisição for completado até dez dias antes do término da licença-maternidade.

50. Conforme se observa, a Norma incluiu o direito dos “aposentados” à conversão, bem como dos possíveis pensionistas, ou herdeiros (no caso de falecimento de servidor na atividade, que sequer alcançou o direito à aposentadoria). Por outro lado, deixou lacuna (não tratou) do servidor que: a) reuniu as condições para a aposentadoria e resolveu continuar trabalhando e, b) não reuniu o direito à aposentadoria, mas já fazia jus ao benefício (à licença) e não a usufruiu, continuando a prestar regularmente os serviços em benefício da Administração Pública (isto é: observado o interesse público, a disponibilidade do servidor e a disponibilidade financeira e orçamentária do órgão/entidade, além da conveniência e oportunidade da Administração).

51. Em relação aos servidores que “reuniram as condições para a aposentadoria”, no caso da PCDF, houve a apresentação de quadro demonstrativo da PCDF indicando o quantitativo de servidores que estarão em condições de se aposentarem na próxima década. Ou seja, muitos desses servidores poderiam até manifestar interesse na permanência na atividade, após o preenchimento dos requisitos, na forma incentivada pelo Estado (abono de permanência) e almejada pela Administração. Por outro lado, em muitos casos, veem-se compelidos à aposentação imediata, com vistas ao reconhecimento imediato do direito à conversão em pecúnia das licenças acumuladas, e não gozadas.

52. Assim, a conversão em pecúnia, antes da aposentação (no caso da PCDF e no caso dos demais servidores do DF), ou antes das acumulações de períodos (no caso destes últimos), em vez de ser visto apenas como um “ônus” para o Estado, ao revés, poderia, sim, observada a conveniência e oportunidade, além da disponibilidade orçamentária e financeira, representar a manutenção no serviço público, com a experiência profissional já adquirida, com a desnecessidade de substituição ou nova admissão.

53. Nessa linha, não se pode descuidar que a questão orçamentária/financeira do Estado, abordada pela Instrução, por si só, não deve ser empecilho ao debate, ou se constituir em fator à negativa do direito vindicado. Tampouco a indicação da possível “criação de despesa” se mostra preponderante para o não reconhecimento. A uma, pelo fato de que, em caso de usufruto da licença, o que não se afasta, a Administração não contará com a atividade laborativa do servidor no período (como se estivesse no gozo de “férias”), porém, arcará com custos e despesas de pagamentos do período. A duas, pelo fato de que, no caso de servidores distritais, o aguardo da aposentadoria não afasta tal direito. Ao revés, resulta em acúmulo de licenças e de valores a serem desembolsados pelo Erário, até a efetiva aposentação. A três, o falecimento precoce do servidor, após adquirido o direito à licença, sem atingir o direito à inativação, não subtrai (ao contrário, ratifica) o direito dos pensionistas/herdeiros, conforme já previsto em lei, portanto, não afasta o custeio/despesa.

54. Vale registrar que, consoante notícia veiculada na página da Justiça Federal, a 2ª Turma do TRF da 1ª Região, nos autos do Processo nº: 0063687-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

53.2009.4.01.3400/DF, de relatoria do Juiz Federal convocado Cleberson José Rocha, reconheceu o direito de servidores, representados nos autos por Associação, a converter em pecúnia o período de licença-prêmio adquirido e não gozado ou não utilizado para contagem em dobro para fins de aposentadoria, ao argumento de que não mais estariam no exercício de suas atividades funcionais, rejeitando as alegações da União, então recorrente, sobre a impossibilidade de conversão da licença em pecúnia. De acordo com o Relator, **“a contagem da licença-prêmio para a aposentadoria deve ocorrer somente quando influenciar na concessão ou no cálculo do benefício, podendo ser convertida em pecúnia no caso contrário, ainda que virtualmente seja considerada tempo de serviço”**.

55. A prévia “opção” do servidor e a respectiva anuência da Administração, no caso de conversão em pecúnia, por sim só é motivo de reconhecimento de dispensa ou de não utilização posterior, ou de influência posterior na aposentadoria.

56. Cabe anotar, por oportuno, que, em relação à possibilidade de conversão de licença prêmio em pecúnia, para servidores em atividade, que a questão já restou positivada em determinadas localidades. O TJRS, nos autos da AC 70046592846/RS, da Terceira Câmara Cível, publicado no DJ de 03.10.2014, ao tratar da questão, reconheceu o direito de conversão em pecúnia a **servidor público ativo** do Município de Dom Pedrito-RS, porquanto: **“A Lei-DP nº 1.164/04 estabeleceu a possibilidade de conversão da licença-prêmio em pecúnia em caso de pedido administrativo, observada a disponibilidade orçamentária”**, conforme Ementa do julgado, a qual consignou, ainda, tratar-se de: **“Questão da chamada discricionariedade administrativa e seus limites examinada”**.

57. Por seu turno, artigo disponibilizado via internet, em 15.06.2016, de autoria de Advogado inscrito na OAB/SP (<http://www.sandovalfilho.com.br/blogs/blog-dos-advogados/item/1446-conversão-da-licença-prêmio-e-das-férias-não-usufruída-em-pecúnia>): **Lucas Cavina Mussi Mortati**), dá conta da possibilidade de conversão de licenças prêmio em pecúnia naquele Estado, consoante excerto reproduzido a seguir:

Conversão da licença-prêmio e das férias não usufruídas em pecúnia

Direito à licença-prêmio

Os servidores civis e militares do Estado de São Paulo, da administração direta e das autarquias, como prêmio de assiduidade e por razões de saúde pessoal e de produtividade, têm direito a 90 dias de licença a cada período de cinco anos de exercício, desde que não tenham faltado de forma injustificada ou sofrido qualquer penalidade administrativa - hipóteses que reiniciam a contagem do período quinquenal.

É a chamada “licença-prêmio”, assegurada aos servidores pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado (Lei n. 10.261/68) em seu artigo 209, cuja concessão se dá mediante Certidão de Tempo de Serviço, independente de requerimento do servidor, e é publicada no Diário Oficial do Estado.

Após a concessão da licença, o servidor pode requerer o gozo da licença-prêmio ao superior imediato, por inteiro ou em parcelas não inferiores a 15 dias.

Conversão em pecúnia durante a atividade

Antes mesmo da aposentadoria do servidor público, pode ser convertido em dinheiro uma parcela de 30 dias da licença-prêmio, equivalentes aos vencimentos mensais, aos integrantes das Carreiras da Polícia Civil, da Superintendência Técnico Científica e da Polícia Militar do Estado de São Paulo, do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar, da carreira de Agente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

de Segurança Penitenciária e o integrante da classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária; integrantes da série de classes de Assistente Técnico de Pesquisa Científica e Tecnológica, aos integrantes das classes de Auxiliar de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica, Agente de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica e Técnico de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica, aos integrantes das classes de Auxiliar de Apoio Agropecuário, Oficial de Apoio Agropecuário, Agente de Apoio Agropecuário e Técnico de Apoio Agropecuário; aos servidores da área da saúde especificados na Lei Complementar Estadual n. 1.157/11; aos integrantes das classes de Agente de Desenvolvimento Social, Especialista em Desenvolvimento Social e Assistente Administrativo e aos integrantes da carreira de Especialista Ambiental.

Pode também ser convertido em pecúnia uma parcela de 30 dias, mas desde que referentes aos blocos de períodos aquisitivos formados a partir de 18/12/08, aos servidores regidos pela LC. nº 1.080/08, dos Quadros das Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado e das Autarquias, com exceção dos Quadro das Secretarias de Economia e Planejamento e da Fazenda.

Em ambos os casos, os 60 dias de licença-prêmio restantes, do período aquisitivo considerado, somente poderão ser usufruídos em ano diverso daquele em que o beneficiário recebeu em dinheiro.

(...)"

Daí a sugestão ministerial, ao final, por que o Tribunal delibere no sentido de:

*"I. observada a situação fático-jurídica registrada, e tendo em conta a questão incidental suscitada na Consulta, orientar a PCDF **no sentido de que os efeitos das licenças-prêmio decorrentes do período compreendido entre os anos de 1996 e 2006 tenham idênticos efeitos aos das licenças prêmio decorrentes de interstícios quinquenais anteriores**, tendo em conta os entendimentos consolidados nas Decisões nº 1.152/2005 e 6.868/2006, e levando em conta o lapso temporal ocorrido até o advento desta última deliberação, a qual considerou "regulares" os procedimentos e legislação até então utilizados no âmbito daquela Corporação civil;*

*II. esclarecer à Consulente, que, à míngua de previsão legal, **há como proceder à conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores ainda na ativa, pelo mero preenchimento dos requisitos necessários para a concessão de aposentadoria, por se tratar a citada conversão de compensação indenizatória, paga ao servidor em virtude de dano prévio sofrido, gravame ao direito adquirido de usufruto de sua licença, ainda que não tenha havido efetivamente a passagem do servidor para a inatividade**, em face da impossibilidade de enriquecimento sem causa da Administração,*

*III. esclarecer igualmente à Consulente, que, à míngua de previsão legal, **há como proceder à conversão em pecúnia dos períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores ainda na ativa, pelo mero preenchimento dos requisitos necessários à concessão da licença prêmio, não computada para qualquer fim e não gozada, ainda que não haja direito à aposentadoria, desde que haja "opção expressa e irretratável" do servidor, aliado à conveniência e oportunidade da Administração, e avaliada a disponibilidade financeira e orçamentária para tal fim**, por se tratar a citada conversão de compensação indenizatória, paga ao servidor em virtude de dano prévio sofrido, gravame ao direito adquirido de usufruto de sua licença, porquanto a partir de tal "opção", o interessado fica efetivamente impossibilitado de utilização quando da*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

passagem para a inatividade e de gozar de seu direito;

*IV. determinar o encaminhamento de cópia da decisão que vier a ser adotada à autoridade consultante; **bem como aos demais jurisdicionados;** e*

V. autorizar o arquivamento do presente processo.”

Submetido o feito à apreciação plenária do dia 15.03.18, esta Casa decidiu adiar a discussão da matéria nele tratada, conforme a Decisão n.º 1.149/18 (peça 17). Na sessão do dia 12.04.18, houve novo adiamento (Decisão n.º 1.605/18, peça 19).

É o relatório.

VOTO

Destaco, preliminarmente, que nesta oportunidade reapresento o voto lançado na sessão plenária do dia 15.03.18, ocasião em que esta Corte decidiu adiar a discussão da matéria tratada neste feito, conforme a Decisão n.º 1.149/18 (peça 17). Na sessão do dia 12.04.18, houve novo adiamento (Decisão n.º 1.605/18, peça 19). Faço ajustes pontuais no que constou do referido voto, para fins de maior clareza, o que todavia não repercute nas conclusões então alcançadas.

In casu, cuida-se de consulta formulada pelo Diretor-Geral da Polícia Civil do DF acerca da legalidade, pertinência e aplicabilidade da conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida até 2006 e não usufruída, para servidores ainda em atividade, após o preenchimento dos requisitos para a concessão de aposentadoria, além da possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio adquirida no período de 1996 a 2006 e não usufruída, para os servidores que já se aposentaram.

Adicionalmente, foram juntados expedientes com informações complementares (peças 5 e 6). Neles, a Corporação, após apresentar o quadro atual do tratamento que vem sendo dado às licenças-prêmio concernentes ao período de 1996 a 2006, como a indicação do quantitativo de servidores que estarão em condições de se aposentar na próxima década e o fato de que alguns, em atividade, já usufruíram licenças-prêmio adquiridas nesse período, requereu que as mesmas tenham idêntico efeito ao daquelas decorrentes de interstícios quinquenais anteriores.

Na Sessão Ordinária n.º 5.005, de 07.12.17, esta Corte de Contas, nos termos da Decisão n.º 5.904/17 (peça 8), conheceu da consulta e determinou o retorno dos autos à unidade instrutiva para análise de mérito, sem olvidar das informações adicionais carreadas aos autos.

Portanto, no momento, aprecia-se o **mérito** da consulta em cotejamento com as informações adicionais trazidas pela Polícia Civil.

A Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Fiscalização de Pessoal procedeu à análise do mérito da consulta e das informações adicionais, nos termos da informação de peça 13, endossada pelo titular da Sefipe (peça 14), manifestando-se pela impossibilidade jurídica dos pleitos, pugnando ainda por esclarecimento ao consultante, no pertinente a essa impossibilidade, e pelo arquivamento dos autos.

Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCDF, em parecer da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque (Parecer n.º 127/18-G3P, peça 15), emitiu opinativo divergente, manifestando-se, no mérito, pela possibilidade jurídica dos pleitos, com adendo.

Pois bem. Cinge-se a matéria colocada a desate a estabelecer (i) se é possível reconhecer o direito à conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas e não usufruídas, adquiridas no período de 15.10.96 a 19.12.06 (data de publicação da Decisão n.º 6.868/06), para os servidores já aposentados, (ii) bem como de se considerar aplicável aos servidores da PCDF, relativamente às licenças-prêmio não gozadas e não usufruídas, adquiridas até 19.12.06, por analogia àqueles em atividade que já preencheram os requisitos para aposentadoria.

Os argumentos empregados pela unidade técnica e pelo Ministério Público, já reproduzidos no relatório deste voto, serão apreciados na forma como passo a expor. Já adianto, de toda sorte, meu alinhamento, em essência, com o encaminhamento alvitrado pelo Ministério Público.

Noto que a unidade técnica assevera ser indene de dúvida que o Tribunal firmou entendimento no sentido da **impossibilidade da conversão** em pecúnia da licença-prêmio não gozada e não contada em dobro para fins de aposentadoria, adquirida no **período de 15.10.96 e 19.12.06**, a teor dos Processos n.ºs 3.296/04 (Decisão n.º 1.152/05⁴) e 17.929/05 (Decisão n.º 6.868/06⁵). Aduz não haver previsão legal para tal reconhecimento.

De fato, em princípio, sob esse ponto de vista sequer haveria de se cogitar da sua extensão aos servidores **ativos** da PCDF.

Tal realidade, porém, caso presente, ainda assim **não** importa dizer que o entendimento da Corte não possa ser alterado, evoluindo a compreensão acerca da matéria, quando existente motivação idônea para tanto. Motivação que, a meu sentir, o douto Ministério Público especial logrou bem demonstrar. Caso esta leve a uma evolução do entendimento da Corte, não se confundirá com inovação legislativa, como entende a unidade técnica. Explico.

Uma vez que há outros aspectos que devem ser sopesados nessa reflexão, oportuno relembrar a essa altura que a lógica jurídica subjacente à questão de fundo (conversão em pecúnia) já se fazia presente nos idos da década de 1990,

⁴ O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: a) conhecer da consulta, formulada pela Polícia Civil do Distrito Federal, por observar o disposto no art. 194 do RI/TCDF; b) cientificar à jurisdição acerca da possibilidade jurídica de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos, em face da aposentação de servidor, providência que deverá ser implementada sem olvidar-se da disposição contida no art. 7º da Lei Federal nº 9.527/1997 e do prazo prescricional estabelecido no Decreto nº 20.910/1932, cujo termo "a quo" é a data de publicação do ato de aposentadoria; c) autorizar o arquivamento dos autos em exame. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à presente ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I).

⁵ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta a instrução e, em parte, o parecer do Ministério Público, decidiu: I - aplicar aos servidores ocupantes de cargos das Carreiras de Delegado de Polícia e Polícia Civil do Distrito Federal o Regime Jurídico disciplinado pela Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, e, subsidiariamente, o Regime Jurídico estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ambas com as modificações ocorridas na área federal; II - excepcionalmente, em razão da nova sistemática remuneratória introduzida pela Lei federal nº 11.361, de 19/10/06, e em benefício do princípio da segurança jurídica, considerar regulares os procedimentos até então realizados pela Polícia Civil do Distrito Federal quanto à forma e à legislação utilizada para fundamentar a concessão de licença-prêmio por assiduidade e a incorporação de quintos ou décimos, opção e representação e parcelas de adicional por tempo de serviço aos vencimentos, proventos e pensões referentes aos policiais civis do Distrito Federal; III - vincular a definição quanto à competência para legislar sobre a organização administrativa das unidades e respectivos cargos ou funções comissionados da Polícia Civil do Distrito Federal ao que vier a ser decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 3666, que aprecia a constitucionalidade das Leis distritais nos 2.835/2001, 3.100/2002 e 3.656/2005; IV - informar o teor desta decisão à Governadora do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal; V - autorizar o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

quando da discussão da Lei Federal n.º 8.112/90.

Com efeito, ao ser submetida à sanção presidencial, a Lei Federal n.º 8.112/90 previa a conversão em pecúnia das licenças não-gozadas tanto em benefício do servidor, mesmo da ativa, pelo que se depreende, quanto dos beneficiários de pensão, em caso de falecimento daquele, *verbis*:

“Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.

§ 1º. É facultado ao servidor fracionar a licença de que trata este artigo em até 3 (três) parcelas, ou convertê-las em pecúnia.

§ 2º. Os períodos de licença-prêmio já adquiridos e não gozados pelo servidor que vier a falecer serão convertidos em pecúnia, em favor de seus beneficiários da pensão.” (Destaques acrescidos)

Todavia, ambas as disposições constantes dos parágrafos antes reproduzidos foram vetadas pelo Presidente da República, pelos motivos declinados adiante:

*“A faculdade concedida ao servidor para converter a licença-prêmio não gozada em pecúnia (parágrafos 1º e 2º do art. 87 e art. 90), combinada com a contagem retroativa do tempo de serviço de celetista, **provocaria, em 1991, excepcional acréscimo de despesa.** Cabe lembrar que a situação vigente, que concede esse benefício com prazo mais dilatado, não permite a sua conversão em pecúnia. No caso do art. 90, torna-se necessária a posterior edição de dispositivo que restitua a possibilidade do benefício da licença-prêmio não gozada ser contada em dobro quando da aposentadoria do servidor.*

*Consequentemente, **essas normas desatendem o interesse público.**”* (Destaques acrescidos)

O Congresso Nacional derrubou o veto apresentado ao §2º do art. 87 da Lei Federal n.º 8.112/90, sendo mantido o veto em relação ao §1º, que permitia a conversão em pecúnia em favor do servidor.

Compulsando as razões do veto ao §1º do art. 87 da Lei Federal n.º 8.112/90, tem-se que foram declinadas razões de Estado (o chamado veto político⁶), por vislumbrar, o então Chefe do Poder Executivo Federal, que a disposição legal *“provocaria, em 1991, excepcional acréscimo de despesa”*, sem olvidar, Sua Excelência, de lembrar o contexto legal até então existente.

Ao se falar aqui do veto político, necessário observar, por outro lado, que, ao tratar do art. 90⁷, o Presidente da República asseverou a necessidade de posterior edição de **dispositivo** que restituísse *“a possibilidade do benefício da licença-prêmio não gozada ser contada em dobro quando da aposentadoria do servidor”*.

⁶ A esse respeito, Moraes sustenta que: *“O Presidente da República poderá discordar do projeto de lei, ou por entendê-lo inconstitucional (aspecto formal) ou contrário ao interesse público (aspecto material). No primeiro caso teremos o chamado veto jurídico, enquanto no segundo, o veto político. Note-se que poderá existir o veto jurídico-político.”* (Moraes, Alexandre de. Direito constitucional – 33. ed. ver. e atual. até a EC n.º 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, pág. 484).

⁷ *“Art. 90. Para efeito de aposentadoria, será contado em dobro o tempo de licença-prêmio que o servidor não houver gozado ou convertido em pecúnia.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Idealmente, se cada ente federado tem a discricionariedade sobre a criação ou não da licença-prêmio por assiduidade, decidindo por criá-la, deve fazê-lo por meio de lei que discipline os requisitos, as condições, as formas de gozo e pagamento, a possibilidade ou não de conversão em pecúnia e possíveis limites para essa conversão. Tanto é assim que, por exemplo, nos idos de 2012, em algumas unidades da Federação foram editadas leis prevendo a possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio por servidor em atividade⁸.

Contudo, na estrita hipótese em apreço, a alegada **falta de previsão legal** para a conversão em pecúnia, da licença adquirida no período de 15.10.96 e 19.12.06, esbarra no fato de que o próprio entendimento acerca da possibilidade em favor daqueles que se aposentam foi construído a partir da consolidação de diversos entendimentos administrativos e jurisprudenciais, calcados no princípio que veda o enriquecimento sem causa da Administração, de resto incompatível com a Constituição Federal. É dizer: entendeu-se que despicienda seria lei específica versando sobre o tema, porquanto a solução encontrada decorreria do próprio sistema jurídico constitucional vigente, de modo a fazer prevalecer a finalidade do Direito (a justiça) sobre a literalidade da lei⁹.

Vejo que é exatamente por isso que, no tocante ao próprio Ministério Público da União, trazido como paradigma pelo i. consulente, o Poder Judiciário¹⁰ reconheceu e consolidou o entendimento no sentido de que a falta de disposição legal expressa não se constituía em fator impeditivo da conversão de licenças-prêmios em pecúnia, por servidores aposentados, visto que:

a) adquiriram o direito;

⁸ Nesse sentido:

Lei Complementar n.º 476/12 (Dispõe sobre a possibilidade de conversão de licença-prêmio em pecúnia no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e dá outras providências)

"Art. 1º Os servidores efetivos e membros farão jus à licença-prêmio de 03 (três) meses a cada 05 (cinco) anos de efetivo exercício no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, sendo permitida a conversão de até 2/3 do respectivo período em espécie quando houver disponibilidade financeira para tanto, inclusive àquelas que adquiriram o direito em períodos anteriores à publicação desta lei."

§ 1º Deferida a conversão em espécie, na forma prevista no caput, o beneficiário usufruirá, nos meses imediatamente subsequentes ao pagamento, do período remanescente da licença-prêmio, ressalvada a ocorrência da hipótese prevista no Art. 111 da Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990."

Lei Complementar n.º 68/92, com a redação dada pela LC n.º 694/12 (Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências)

"Art. 123 (...)"

§ 4º. Sempre que o servidor na ativa completar dois ou mais períodos de licença prêmio não gozados, poderá optar pela conversão de um dos períodos em pecúnia. Igualmente, em caso de falecimento, os beneficiários à pensão do servidor receberão em pecúnia tantos quantos períodos de licença prêmio adquiridos e não gozados em vida, benefício este também assegurado aos servidores quando ingressarem na inatividade, observadas sempre a disponibilidade orçamentária e financeira de cada unidade."

⁹ Nesse sentido, AMS n.º 2000.01.00.082743-7/AP, DJU de 12.07.02, referenciado no Parecer/MP/Conjur/SMM/n.º 1.654 - 3.16/09. Disponível em:

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/436858/RESPOSTA_PEDIDO_Anexo_039500025502_01515.pdf. Acesso em: 14 mar. 2018.

¹⁰ O julgado a seguir, que inclusive respaldou o entendimento dado no Processo n.º 3.296/04, que resultou na Decisão n.º 1.152/05 (conversão em favor dos aposentados da PCDF de licenças adquiridas até 15.10.96), retrata bem essa compreensão: **"ADMINISTRATIVO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. I - A Lei Complementar nº 75/93 não disciplinou a hipótese de conversão em pecúnia das licenças-prêmio não-usufruídas e não-contadas em dobro, por ocasião da aposentadoria. Contudo, seu art. 287 determina a aplicação subsidiária das normas gerais referentes aos servidores públicos. II - Esta Corte, apreciando as disposições insertas no art. 87, § 2º na Lei nº 8.112/90, em sua redação original, cujo teor é semelhante ao disposto no art. 222, inciso III, § 3º, alínea "a", tem proclamado que há direito à conversão em pecúnia das licenças-prêmio não gozadas e não contadas em dobro, quando da aposentadoria, sob pena de locupletamento ilícito da Administração. III - 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. Recurso não conhecido."** (RESP nº 556100/DF, 5ª Turma, Relator Ministro Felix Ficher, DJ de 02.08.2004, p.00511). (Destaquei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

- b) não gozaram as licenças, o que se reverteu em favor da própria Administração, em face do labor prestado; e
- c) a Administração não poderia se locupletar desse direito já adquirido pelo servidor.

Guardadas as devidas proporções, para além do permissivo legal, essa orientação foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal, ao admitir a possibilidade de **conversão de férias** não gozadas em indenização pecuniária indistintamente, tanto ao servidor aposentado quanto ao ativo, quando delas não puderem usufruir, por força da responsabilidade objetiva da Administração e da vedação ao enriquecimento ilícito desta, consoante excerto do voto lançado pelo Min. Ricardo Lewandowski no Agravo Regimental no RE n.º 648.668/MA, *verbis*:

“Conforme asseverado na decisão impugnada, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o servidor público faz jus à indenização por férias não gozadas por vontade da Administração, tendo em vista a responsabilidade objetiva desta e a vedação ao enriquecimento sem causa.

Registre-se, ademais, que não prospera a alegação de que o referido entendimento não seria aplicável aos servidores em atividade. Conforme jurisprudência desta Corte, o direito à indenização das férias não gozadas aplica-se, indistintamente, tanto ao servidor aposentado quanto ao ativo. (...).” (Agravo Regimental no RE n.º 648.668/MA, Rel. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, data julgamento 16.04.13, publicado no DJe 29.04.13) (Destaques acrescidos).

Revelador o fato de que o agravante sustentara a inaplicabilidade da possibilidade de indenização de férias não gozadas, *“direito que apenas surgiria com o advento da aposentadoria do servidor, já que somente neste momento torna-se impossível o goza das férias”*.

Além disso, como asseverado por Sua Excelência, ao transcrever ementas de julgados de ambas as turmas do STF, nos quais a discussão do direito à indenização pelas férias não gozadas referia-se a servidores públicos da ativa, *“O fundamento de ofensa ao princípio da legalidade não encontra guarida, pois o estado recorrido não pode se valer do argumento de ausência de lei prevendo a conversão de férias não gozadas em pecúnia para eximir-se do pagamento do direito laboral constitucionalmente assegurado”* (Destaques acrescidos).

Trazido esse especial contexto, embora concorde com as ponderações da unidade técnica no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, devo ponderar que, no caso específico da aquisição da licença-prêmio em si, o próprio legislador, ao extinguir o direito no âmbito federal, como manda a boa técnica legislativa¹¹, assegurou aquelas **adquiridas até 15.10.96** (art. 7º da Lei

¹¹ **Lei Complementar n.º 95/98** (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona)

“Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.” (Destaques acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Federal n.º 9.527/97¹²). Isso, por óbvio, não afasta a possibilidade desse mesmo legislador infraconstitucional, querendo, dispor de forma contrária. Contudo, hoje, a realidade posta é justamente essa.

Quanto às licenças-prêmio **adquiridas até 19.12.06**, necessário relembrar, primeiramente, que no ano de 2005 esta Corte de Contas chegou à compreensão de que seria possível a conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada e não contada para quaisquer outros efeitos, **em face da aposentação**, observando-se o marco temporal definido pelo art. 7º da Lei Federal n.º 9.527/97 – **15.10.96** (Decisão n.º 1.152/05).

Posteriormente, em 2006, expediu nova deliberação (Decisão n.º 6.868/06), sedimentando entendimento quanto à aplicação das disposições da Lei Federal n.º 4.878/65 e, subsidiariamente, da Lei Federal n.º 8.112/90 aos servidores da PCDF, em sua redação original, observando-se, é bem verdade, o marco definido na Lei Federal n.º 9.527/97 (15.10.96).

Ocorre que nessa mesma ocasião, da edição da Decisão n.º 6.868/06, considerando a nova sistemática remuneratória introduzida pela Lei Federal n.º 11.361/06 e em benefício do princípio da segurança jurídica, o Tribunal teve por **regulares** os procedimentos até então adotados pela PCDF, e, **expressamente**, inclusive, quanto à **forma e legislação** de concessão das licenças-prêmio.

Como asserido pelo MPJTCD, se a Corte considerou regular a concessão de licença-prêmio até 19.12.06, por força da Decisão n.º 6.868/06, ainda que de forma excepcional (ou seja, **tolerou a manutenção e usufruto de licenças**, deferidas no período de 15.10.96 a 19.12.06, nos mesmos moldes dos demais servidores distritais e da legislação pretérita a 1996), sedimentando legítima confiança, seria um contrassenso negar o direito à conversão em pecúnia dos servidores que não a utilizaram. Haveria clara e incontestável contradição.

Portanto, quanto ao **primeiro aspecto suscitado na consulta**, sou por responder no sentido de que as licenças-prêmio adquiridas no período de 15.10.96 a 19.12.06 devem ter idênticos efeitos aos das licenças-prêmio decorrentes de interstícios quinquenais anteriores, aproveitando aos servidores aposentados, tendo em conta os entendimentos consolidados nas Decisões n.ºs 1.152/05 e 6.868/06, mormente em face desta última, que considerou regulares os procedimentos e legislação até então utilizados no âmbito da PCDF.

Com relação ao **derradeiro objeto da consulta**, a indagação que surge é se, quanto ao período até 19.12.06 (data da publicação da Decisão n.º 6.868/06), o direito à conversão em pecúnia da licença-prêmio adquirida, não gozada, e não computada para qualquer outro fim, incorpora-se ao patrimônio do servidor ativo quando do preenchimento dos requisitos de sua aposentadoria?

Ensaando uma resposta, valho-me das ponderações lançadas pelo *Parquet* especial, destacando-se o fato de que, **em tese similar**, no âmbito federal (cujo direito à licença-prêmio não mais existe), o MPU fez editar portarias que, num primeiro momento, à mingua de lei específica, apontam ter sido reconhecido o direito

¹² “Art. 7º Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei nº 8.112, de 1990, até 15 de outubro de 1996, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor, observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

à conversão em pecúnia em relação aos membros/servidores **aposentados**, o que foi respaldado pelo Poder Judiciário. Ulteriormente, o direito à conversão foi estendido aos demais membros/servidores **ativos**, tenham estes preenchido ou não os requisitos para aposentadoria.

Em tempo, para melhor elucidar o que venho de afirmar, transcrevo excerto da Portaria PGR/MPU n.º 705/12 com alterações, *in verbis*:

“Dispõe sobre a concessão de licença-prêmio por tempo de serviço aos membros do Ministério Público da União.

(...)

Art. 1º Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o membro do Ministério Público da União - MPU terá direito a três meses de licença, a título de prêmio por tempo de serviço.

§ 1º Para fins do disposto nesta Portaria, cada mês de licença corresponderá a trinta dias, perfazendo um saldo total de noventa dias para cada quinquênio reconhecido.

§ 2º O reconhecimento do direito à licença prevista no caput independe de requerimento do interessado, desde que possua quinquênio ininterrupto integralizado, computando tempo de efetivo exercício no MPU e o tempo de serviço público averbado nos assentamentos funcionais.

§ 3º Não será concedida licença-prêmio ao membro que, no período aquisitivo:

I - sofrer penalidade disciplinar de suspensão; e

II - afastar-se para gozo de licença:

a) por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; e

b) para tratar de interesses particulares.

§ 4º Não será autorizada a fruição de licença-prêmio do membro em estágio probatório.

Art. 2º O gozo da licença-prêmio deverá ser requerido, preferencialmente, por meio eletrônico, com indicação do período de fruição, bem como o quinquênio a que se refere. (Redação dada pela Portaria PGR/MPU nº 143, de 22 de novembro de 2017)

Art. 3º A suspensão ou interrupção da licença-prêmio poderá ocorrer por necessidade do serviço, assim reconhecida pela autoridade competente ou, excepcionalmente, por impossibilidade material.

§ 1º Ocorrerá a suspensão quando, tendo sido deferido o afastamento para o usufruto da licença-prêmio, este não se iniciar em decorrência de um dos motivos constantes do caput.

§ 2º A interrupção tem lugar quando, iniciado o afastamento para o gozo da licença-prêmio, sobrevier um dos motivos constantes do caput que impeçam a sua continuidade.

§ 3º Os dias remanescentes da licença interrompida voltarão a compor o saldo do respectivo quinquênio, com vistas à nova marcação, observadas as disposições do caput do art. 2º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Art. 4º Na concessão da licença-prêmio deverá ser observada a ordem cronológica dos respectivos quinquênios, dando-se preferência àqueles completados após 16/12/1998, em razão da possibilidade do cômputo em dobro para fins de abono de permanência ou aposentadoria dos quinquênios integralizados anteriormente a essa data.

Art. 5º Os períodos de licença-prêmio computados em dobro para efeitos de abono de permanência não poderão ser usufruídos ou levados em conta para qualquer outro fim, salvo no caso de retratação, com o respectivo recolhimento da contribuição previdenciária, desde que o benefício tenha sido concedido anteriormente a 1º/10/2007, data da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público que autorizou a conversão de licença-prêmio não usufruída em pecúnia.

§ 1º Poderão ser convertidos em pecúnia, mediante requerimento, os períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos membros do Ministério Público da União nas seguintes hipóteses:

I - falecimento, em favor de seus beneficiários;

II - aposentadoria;

III - o membro requerente integrar os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria;

IV - ao membro ativo, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) exame de conveniência e oportunidade pelo administrador no ato de sua conversão;

b) existência de interesse público prévia e devidamente fundamentado de forma individual para cada um dos casos.

c) existência de disponibilidade orçamentária e financeira por parte do Ministério Público; (Redação dada pela Portaria PGR/MPU nº 143, de 22 de novembro de 2017)

§ 2º Os requerimentos fundamentados no inciso IV do artigo anterior, caso atendam os requisitos das alíneas a e b, serão sobrestados até a implementação do requisito constante do item c. (Redação dada pela Portaria PGR/MPU nº 143, de 22 de novembro de 2017)

§ 3º O pagamento das conversões em pecúnia referentes à hipótese prevista no inciso IV do parágrafo primeiro seguirá critérios de conveniência e oportunidade fixados pela Administração, considerando a disponibilidade orçamentária de cada exercício financeiro. (Redação dada pela Portaria PGR/MPU nº 143, de 22 de novembro de 2017)

(...).(Destaques acrescidos)”

E da Portaria PGR/MPU n.º 707/12 (considerando, igualmente, as redações emprestadas por portarias posteriores):

“Dispõe sobre a concessão de licença-prêmio por assiduidade aos servidores do Ministério Público da União.

(...)

Art. 1º Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, adquirido na forma da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, até 15/10/1996, o servidor do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Ministério Público da União - MPU terá direito a três meses de licença, a título de prêmio por assiduidade.

§ 1º Para fins do disposto nesta Portaria, cada mês de licença corresponderá a trinta dias, perfazendo um saldo total de noventa dias para cada quinquênio reconhecido.

§ 2º O reconhecimento do direito à licença prevista no caput independe de requerimento do interessado, desde que possua quinquênio ininterrupto integralizado, computando tempo de efetivo exercício no MPU e o tempo de serviço público averbado nos assentamentos funcionais.

(...)

Art. 5º Os períodos de licença-prêmio computados em dobro para efeitos de abono de permanência não poderão ser usufruídos ou levados em conta para qualquer outro fim, salvo no caso de retratação, com o respectivo recolhimento da contribuição previdenciária, desde que o benefício tenha sido concedido anteriormente a 1º/10/2007, data da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público que autorizou a conversão de licença-prêmio não usufruída em pecúnia.

Parágrafo único. Poderão ser convertidos em pecúnia os períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores do Ministério Público da União nas seguintes hipóteses:

I - falecimento, em favor de seus beneficiários;

II - aposentadoria;

III - o servidor requerente integrar os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria. (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 10, de 8 de Maio de 2014)

§ 1º Poderão ser convertidos em pecúnia, mediante requerimento, os períodos de licença-prêmio não usufruídos pelos servidores do Ministério Público da União nas seguintes hipóteses:

I - falecimento, em favor de seus beneficiários;

II - aposentadoria;

III - o servidor requerente integrar os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria;

IV - ao servidor ativo, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) exame de conveniência e oportunidade pelo administrador no ato de sua conversão;

b) existência de interesse público prévia e devidamente fundamentado de forma individual para cada um dos casos;

c) existência de disponibilidade orçamentária e financeira por parte do Ministério Público;

§ 2º Os requerimentos fundamentados no inciso IV do artigo anterior, caso atendam os requisitos das alíneas a e b, serão sobrestados até a implementação do requisito constante do item c. (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 150, de 4 de dezembro de 2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

§ 3º O pagamento das conversões em pecúnia referentes à hipótese prevista no inciso IV do parágrafo primeiro seguirá critérios de conveniência e oportunidade fixados pela Administração, considerando a disponibilidade orçamentária de cada exercício financeiro. (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 150, de 4 de dezembro de 2017)

(...). (Destaques acrescentados)”

Nesse contexto, anoto que consoante o disposto no art. 1º da Portaria PGR/MPU n.º 707/12 (afeta aos servidores), reforçando o que já expus no início deste voto, houve a estipulação de que se tratavam de direitos conquistados até 15.10.96¹³, ou seja, mesmo marco temporal outrora estipulado pelo Tribunal pela Decisão n.º 1.152/05, em relação aos servidores aposentados da PCDF.

De ressaltar que a parametrização ocorreu, dentre outros aspectos, “*tendo em vista o que consta do art. 7º da Lei nº 9.527, de 10/12/1997*”, dispositivo que, **expressamente**, estabeleceu o aludido marco temporal quanto à possível conversão em pecúnia, uma vez que a licença restou alterada no âmbito federal, para fins específicos de capacitação profissional e de forma não acumulável.

In casu, mesmo que se discuta a oportunidade, justiça e moralidade nos termos como efetivado pelo MPU, deve ser observado que a legislação então vigente quis proporcionar ao servidor assíduo um “prêmio” a ser incorporado a seu patrimônio jurídico, sob a forma de benefício. *Mutatis mutandis*, é o que se faz no âmbito da iniciativa privada quando do pagamento em dinheiro de prêmios semelhantes, sob a forma de gratificações, participação nos lucros e outros benefícios, pagos até mesmo por empresas públicas ou de capital misto.

Entendo que inobstante a inexistência de vinculação entre as decisões do TCDF e os normativos do MPU, os argumentos jurídicos expendidos são fortes e merecem ser considerados, como bem pontuado pelo Ministério Público que atua junto a esta Corte, o que, aliado aos demais apontamentos que fiz, estaria a constituir inovação na realidade fático-jurídico sob a qual as decisões anteriores deste Tribunal foram proferidas. Aliás, por vislumbrar justamente isso, em cognição sumária, esta Corte de Contas admitiu a consulta para que, no mérito, fosse lançado um olhar mais detido sobre as questões trazidas.

Ora, na hipótese versada nos autos, se tanto servidores ativos quanto inativos não puderam converter os períodos de licença-prêmio compreendidos no período de 15.10.96 a 19.12.06, haveria a mesma razão de ser que conduz à mesma razão de decidir. Obviamente, condicionantes ao exercício desse direito há, é bem verdade, como já expus quanto aos que já se aposentaram e, em relação aos da ativa, a elas me reportarei adiante. Tal circunstância não desnatura o direito, a origem comum.

Com relação aos servidores ativos da PCDF, convém destacar que aqueles que não gozaram do benefício da licença-prêmio o fizeram por algum tipo de necessidade imperativa de permanência no trabalho, porque, do contrário, teriam usufruído do seu gozo em momento oportuno, fato constantemente verificado na

¹³ “Art. 1º Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, adquirido na forma da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, até 15/10/1996, o servidor do Ministério Público da União - MPU terá direito a três meses de licença, a título de prêmio por assiduidade” (Destaques acrescentados)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

grande maioria dos órgãos públicos. Creio não ser apropriado prescrutar de suas razões, sob pena se de enveredar para a seara do subjetivismo, pois, a depender da ótica que se está a analisar o pleito, da Administração ou do servidor, logicamente ter-se-ão conclusões distintas.

Parece-me razoável a compensação quando o servidor, podendo usufruir da licença, porém **não** vislumbrando sequer a possibilidade da aquisição de novas, “abre mão” do descanso para continuar trabalhando e, por isso, em retribuição, é indenizado, sob pena de se configurar enriquecimento ilícito do erário. Com uma ligeira aproximação, enxergo ser o que se dá, por exemplo, com a conversão do terço de férias (“abre mão” do descanso em relação a alguns dias a que tem direito, a título de férias, e recebe a correspondente indenização dos dias que não irá gozar) e com o abono de permanência (“abre mão” de se aposentar naquele momento e, como contrapartida, é indenizado com o valor correspondente à sua contribuição previdenciária).

Isso implica dizer, em outras palavras, que fugiria à razoabilidade jurídica negar o direito à conversão a determinado servidor ativo que tenha adquirido licença-prêmio e continuou laborando, em favor da Administração (quando poderia dela usufruir, afastando-se de suas atividades). Tendo conquistado um direito **reconhecido**, sopesando-se essa realidade fática, razoável seja retribuído pelo não-exercício de tal direito, na forma de pecúnia, dado que continua efetivamente com a prestação laboral. Do contrário, repita-se, seria enriquecimento sem causa do Estado.

Nessas condições, o dano estaria configurado quando o servidor, expressamente, opta pela conversão em pecúnia, como resultado do não-exercício do direito de descanso para continuar trabalhando.

Vejo assim que a conversão em pecúnia, desde que haja opção irretratável por não utilizá-las para nenhum outro efeito, **independente** do cumprimento dos requisitos para aposentadoria, não se mostra temerária e ilegal como afirma a instrução, inexistindo razão para que o direito à conversão, **na hipótese estrita dos autos**, de extinção, há muito, da previsão de aquisição de novas licenças-prêmio, seja condicionado ao implemento dos requisitos para aposentadoria.

No meu entender, haveria subversão à sistemática lógico-jurídica, visto que se trata da outra face de um mesmo direito, conferido aos que se aposentam, que somente por uma questão temporal impede o exercício por seu titular, fugindo à noção elementar de justiça, segundo a qual se deve dar a cada um o que é seu.

Naturalmente, cabe sopesar a **questão orçamentária** abordada pela instrução, a qual por si só, no entanto, não deve ser empecilho ao debate ou se constituir em fator à negativa do direito. Há dois lados de uma mesma moeda, a ser considerados dentro de um contexto mais amplo.

Sabe-se que a Polícia Civil tem enfrentado há anos um grave “déficit” nos seus quadros. Presentemente, em relação aos servidores que reuniram as condições para a aposentadoria, a PCDF apresentou quadro demonstrativo indicando o quantitativo de servidores que estarão em condições de se aposentarem na próxima década.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Devo dizer que muitos desses servidores poderiam até manifestar interesse na permanência na atividade, após o preenchimento dos requisitos para aposentadoria, na forma incentivada pelo Estado (abono de permanência) e almejada pela Administração. Por outro lado, em muitos casos, veem-se compelidos à aposentação imediata, com vistas ao reconhecimento imediato do direito à conversão em pecúnia das licenças acumuladas, e não gozadas.

No ponto, convém reproduzir, por sua pertinência, excerto de parecer emitido no âmbito do Ministério Público junto ao TCU, da lavra conjunta do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e do Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé no TC-009.203/2006-3, no qual expressa linha de compreensão bastante similar:

“23. No caso dos autos, o requerente completou 43 anos de serviço, ou seja, trabalhou 8 anos a mais do que era requerido pela legislação (35 anos). Exigir que gozasse as licenças-prêmio por assiduidade antes de se aposentar, quando há oito anos poderia estar usufruindo o descanso remunerado, foge à razoabilidade.

24. Igualmente, em termos financeiros, não se justifica instar o funcionário a gozar as licenças-prêmio por assiduidade antes de se aposentar, conforme explica-se a seguir.

25. De acordo com a lei e com a jurisprudência há três formas de se usufruir as licenças-prêmio por assiduidade adquiridas: contá-las em dobro para a aposentadoria; gozá-las ou convertê-las em pecúnia.

26. Partindo-se da premissa de que tanto como ativo quanto como inativo o servidor é remunerado, percebe-se que, a rigor, gozar as licenças-prêmio por assiduidade ou percebê-las em pecúnia traz para a Administração resultado econômico similar: remunera-se o servidor por determinado período sem a correspondente contraprestação de serviço.

27. A opção mais onerosa para a Administração, sem dúvida, é a contagem em dobro das licenças-prêmio por assiduidade não gozadas para fins de aposentadoria. Nessa hipótese paga-se ao servidor duas vezes o que se pagaria se as licenças fossem deferidas em espécie, pois antecipa-se a aposentadoria pelo dobro do tempo das licenças-prêmio não gozadas. Além disso, ocorre a contratação prematura de novo funcionário para preencher a vaga.

28. Destaca-se, ainda, que há acúmulo de serviço na ausência do servidor licenciado. Para contornar esse problema, a Administração ou redistribui o serviço entre os demais funcionários do setor, sobrecarregando-os, ou, quando a legislação permite, remunera um substituto. Essas situações tornam a conversão em pecúnia, dentre as três opções, a mais favorável à Administração, uma vez que a permanência do servidor no trabalho constitui benefício ao serviço público que não sofre solução de continuidade.

29. Negar o direito ao usufruto da licença-prêmio por assiduidade, ainda que na forma de pecúnia, seria enriquecimento sem causa da Administração, na medida em que há a frustração de vantagem legitimamente incorporada ao patrimônio do servidor.” (Destques acrescidos)

Assim, em verdade, a conversão em pecúnia, antes da aposentação (no caso da PCDF), em vez de ser vista apenas como um ônus para o Estado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

poderia sim, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, representar a manutenção no serviço público, com a experiência profissional já adquirida, com a desnecessidade de substituição ou nova admissão.

Nesse contexto, não é pertinente acolher a afirmação da unidade técnica de que o reconhecimento do direito à conversão importaria na criação de despesa **sem** a indicação da corresponde fonte de custeio. Uma vez que há rubrica própria para o pagamento da conversão em pecúnia de licença-prêmio, penso que cabe à Corporação, ao avaliar pedidos nesse sentido, adotar as providências que entender cabíveis acerca da disponibilidade orçamentária e financeira para fazer face a eventual despesa nessa rubrica.

Isso posto, entendo pertinente agrupar, em apenas um item, ainda que com ajustes, os itens II e III da resposta alvitada pelo órgão ministerial, posto que essencialmente, no que se propõe, tanto para os que implementaram os requisitos para aposentadoria quanto para aqueles que ainda não o fizeram, **todos da ativa**, a compreensão neste voto é que bastaria, para a conversão, o atendimento dos seguintes requisitos, como resultado do não-exercício do direito de descanso para continuar trabalhando, somado à impossibilidade da aquisição de novas licenças, sob pena de se configurar enriquecimento ilícito do erário:

- a) aquisição de licença-prêmio no período de 15.10.96 a 19.12.06, não gozada e não computada para qualquer outro fim;
- b) opção expressa e irrevogável do servidor;
- c) disponibilidade financeira e orçamentária para tal fim.

Outrossim, ao meu juízo, o termo “a quo” do prazo prescricional estabelecido no Decreto n.º 20.910/32, tanto para servidores ativos quanto inativos, deve ser a data de publicação da deliberação a ser adotada. Neste particular, não adoto a data da publicação da Decisão n.º 1.152/05 como termo “a quo”, como definido na Decisão n.º 1.088/06, reiterada pelas Decisões n.ºs 8.145/08 e 255/10, basicamente, porque dessa forma o que estamos a decidir no momento, demarcando evolução no entendimento da Corte, com o exato alcance da Decisão n.º 6.868/06, seria inócuo para boa parte dos servidores. Onde há a mesma razão deve haver o mesmo direito.

Por último, para concluir o exame desta consulta, lamento discordar da proposta ministerial de se estender a compreensão quanto à conversão a **todos os servidores distritais**.

Fugiria ao objeto da consulta, abarcando uma necessária digressão aos meandros da Lei Complementar n.º 840/11, mormente em face da previsão expressa, no seu art. 142, das hipóteses de conversão em pecúnia (aposentadoria e falecimento somente), em cotejamento com o disposto na Lei Federal n.º 8.112/90, aplicada até então ao DF por força da Lei Distrital n.º 197/91.

Além disso, a hipótese aqui discutida traz peculiaridades outras, como se pôde notar, que não se verificam em relação aos servidores distritais em geral, a exemplo do direito à aquisição de novas licenças-prêmio, que não foi extinto, ao contrário daqueles.

Dessa forma, não se estando aqui a estender a compreensão ora



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

firmada a outras categorias, por escapar do objeto versado nos autos, deixo de acolher a proposta de dar ciência da deliberação a ser adotada aos demais jurisdicionados.

Em face do exposto, dissentindo da unidade técnica e, acolhendo, na essência, a manifestação do Ministério Público, com os ajustes que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – observada a situação fático-jurídica registrada, e tendo em conta a questão incidental suscitada na consulta, esclareça ao i. consulente que:

a) os efeitos das licenças-prêmio adquiridas no período de 15.10.96 a 19.12.06 devem ter idênticos efeitos aos das licenças-prêmio adquiridas em interstícios quinquenais anteriores, tendo em conta os entendimentos consolidados na Decisão n.º 1.152/05 e na Decisão n.º 6.868/06, a qual considerou regulares os procedimentos e legislação utilizados no âmbito da Polícia Civil do DF, relativamente a licenças-prêmio, até a data de 19.12.06;

b) é razoável a conversão em pecúnia dos períodos de licenças-prêmio que foram adquiridas até 19.12.06, por força da Decisão n.º 6.868/06, não gozadas, e não computadas para qualquer outro fim, pelos servidores da ativa da Polícia Civil do DF, que tenham ou não preenchido os requisitos para aposentadoria, por se tratar a aludida conversão de compensação indenizatória, a ser paga aos servidores em virtude de dano caracterizado quando completam as exigências necessárias para usufruírem da licença-prêmio e deixam, expressamente, de gozá-las, e desde que a opção dos servidores por tal conversão seja expressa e irretratável, aliado, ainda, à disponibilidade financeira e orçamentária para tal fim;

II – para ambas as situações apontadas, o termo “a quo” do prazo prescricional estabelecido no Decreto n.º 20.910/32 é a data de publicação desta deliberação;

III – autorize:

a) o encaminhamento de cópias do relatório/voto, do parecer ministerial e desta decisão à autoridade consulente;

b) o arquivamento dos autos.

Brasília, em de de 2018.

MANOEL DE ANDRADE
Relator