



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/2000-0047438-1

PARECER Nº 18.320/20

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LICENÇA-PRÊMIO ASSIDUIDADE. CONVERSÃO EM PECÚNIA. DECRETO Nº 52.397/15. SERVIDOR ATIVO. COMPENSAÇÃO DO VALOR COM VALORES DEVIDOS AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. MERA EXPECTATIVA DE CRÉDITO.

1. Não se afigura possível a compensação de valores devidos ao erário com crédito que a servidora poderá fazer jus a título de licença prêmio no momento do rompimento do seu vínculo funcional (aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento), sob pena de afronta ao Princípio da Legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal);

2. O ressarcimento ao erário deverá observar o disposto no art. 82 da Lei Complementar nº. 10.098/94 e a necessária instauração de procedimento administrativo para oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa;

Fica revisada parcialmente a orientação traçada no Parecer 18.075/20, para assentar que com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 78/20 houve apenas a derrogação do art. 157 da Lei Complementar nº 10.098/94 no que se refere ao prazo para o início da licença especial para fins de aposentadoria, que passou a ser de 60 (sessenta) dias após o protocolo do requerimento de inativação, continuando a vigor o disposto nos seus parágrafos 1º e 2º, até que seja editada a nova lei prevista no art. 40 da Constituição Estadual.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 15 de julho de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

15/07/2020 15:18:39





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

LICENÇA-PRÊMIO ASSIDUIDADE. CONVERSÃO EM PECÚNIA. DECRETO Nº 52.397/15. SERVIDOR ATIVO. COMPENSAÇÃO DO VALOR COM VALORES DEVIDOS AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. MERA EXPECTATIVA DE CRÉDITO.

1. Não se afigura possível a compensação de valores devidos ao erário com crédito que a servidora poderá fazer jus a título de licença prêmio no momento do rompimento do seu vínculo funcional (aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento), sob pena de afronta ao Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);
2. O ressarcimento ao erário deverá observar o disposto no art. 82 da Lei Complementar nº. 10.098/94 e a necessária instauração de procedimento administrativo para oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa;
3. Fica revisada parcialmente a orientação traçada no Parecer 18.075/20, para assentar que com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 78/20 houve apenas a derrogação do art. 157 da Lei Complementar nº 10.098/94 no que se refere ao prazo para o início da licença especial para fins de aposentadoria, que passou a ser de 60 (sessenta) dias após o protocolo do requerimento de inativação, continuando a vigor o disposto nos seus parágrafos 1º e 2º, até que seja editada a nova lei prevista no art. 40 da Constituição Estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O processo administrativo eletrônico nº 20/2000-0047438-1 foi encaminhado pela Secretaria da Saúde - SES, para exame de legalidade de pleito formulado por servidora que teve deferido pedido de sustação do trâmite de aposentadoria e, agora, requer a conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada para fim de compensá-la com o período em que esteve em licença especial para fins de aposentadoria (04/02/20 a 14/05/20).

Sobreveio manifestação da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, informando que, por não existir norma proibitiva da concessão de gozo de licença prêmio para cobrir lacunas de efetividade, encaminhava o feito à Assessoria de Orientação e Normas (fl. 21), que, por sua vez, sugeriu o retorno dos autos à Secretaria de origem (fl. 23).

À fl. 27, foi acostado o Memorando nº 026/2020, do Departamento de Coordenação dos Hospitais Estaduais, que se manifestou favorável ao pedido formulado pela servidora, com base nos princípios da razoabilidade e economicidade, uma vez que não causaria prejuízo aos cofres públicos.

A Assessoria Jurídica, através da Informação AJ/SES nº 1898/2020 (fls. 31-38), por outro lado, concluiu não ser possível o acolhimento do pedido da servidora e sugeriu o encaminhamento do feito à PGE.

A Agente Setorial da PGE, Consultora Jurídica junto à SES, sugeriu a remessa de Consulta para que a Equipe de Consultoria “se manifeste sobre a legalidade do pedido de servidora que teve deferido seu pedido de sustação no trâmite de aposentadoria (DOE 15/05/2020), para converter a licença-prêmio não gozada em pecúnia compensando os valores com o período “sem efetividade” (em LAA).”.

Por fim, a Titular da Pasta anuiu com a remessa e o feito aportou nesta Casa onde, no âmbito da Equipe de Consultoria, foi a mim distribuído para exame.

É o relatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A legislação que regeu a concessão da licença especial para fins de aposentadoria ora analisada e que vigorava antes da recente Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20, assim dispunha:

Constituição Estadual

Art. 40. Decorridos trinta dias da data em que tiver sido protocolado o requerimento da aposentadoria, o servidor público será considerado em licença especial, podendo afastar-se do serviço, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido.

Parágrafo único. **No período da licença de que trata este artigo, o servidor terá direito à totalidade da remuneração, computando-se o tempo como de efetivo exercício para todos os efeitos legais.**

Lei complementar nº. 10.098/94

Art. 157. Decorridos 30 (trinta) dias da data em que tiver sido protocolado o requerimento da aposentadoria, o servidor será considerado em licença especial remunerada, podendo afastar-se do exercício de suas atividades, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido.

§ 1.º O pedido de aposentadoria de que trata este artigo somente será considerado após terem sido averbados todos os tempos computáveis para esse fim.

§ 2.º **O período de duração desta licença será considerado como tempo de efetivo exercício para todos os efeitos legais.**

Com a citada alteração constitucional, o art. 40 da Constituição Estadual passou a dispor que “*Lei estabelecerá as normas e os prazos para análise dos requerimentos de aposentadoria.*” e, em seu art. 7º, a Emenda Constitucional 78/20 previu que até o advento da nova legislação o servidor, uma vez decorridos 60 (sessenta) dias da data do protocolo do requerimento de aposentadoria, “*será considerado em licença especial, **podendo afastar-se** do serviço, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido.*”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim, o Parecer nº. 18.075/20 da Assessoria Jurídica e Legislativa da PGE concluiu que foi derogado o art. 157 da Lei Complementar nº 10.098/94, pois tornou-se incompatível com o novo texto constitucional, *verbis*:

LICENÇA ESPECIAL PARA AGUARDAR APOSENTADORIA. REDAÇÃO DO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 78, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. PREVISÃO NO ARTIGO 7º DA EC Nº 78/2020 DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA O SERVIDOR SER CONSIDERADO EM LICENÇA ESPECIAL A CONTAR DO PROTOCOLO DO REQUERIMENTO DE APOSENTADORIA.

A partir da promulgação da Emenda à Constituição do Estado nº 78, em 04 de fevereiro de 2020, o artigo 157 da Lei Complementar nº 10.098/94 passou a ser incompatível com o texto constitucional.

O prazo de 60 (sessenta) dias previsto no artigo 7º da EC nº 78/2020 tem imediata aplicação quanto aos requerimentos de aposentadoria protocolados há menos de 30 dias da publicação da Emenda.

Considera-se inaplicável o novel prazo para a concessão de licença especial para aguardar aposentadoria aos servidores que tenham protocolado o requerimento de aposentadoria há 30 dias ou mais da publicação da EC nº 78/2020.

E, no ponto, ainda que não seja objeto da consulta, entende-se ser necessária a revisão parcial da aludida orientação administrativa, visto que, s.m.j, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 78/20 houve apenas a derrogação parcial do art. 157 da Lei Complementar nº 10.098/94, ou seja, apenas no que se refere ao prazo para o início da licença especial para fins de aposentadoria, que passou a ser de 60 (sessenta) dias após o protocolo do requerimento de inativação, continuando parcialmente em vigor, portanto, a norma no que tange ao disposto nos seus parágrafos 1º e 2º, até que seja editada a nova lei prevista no art. 40 da Constituição Estadual, na qual o legislador poderá optar ou não por assegurar a contagem do prazo da aludida licença como sendo de efetivo exercício.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Especificamente no que concerne ao questionamento formulado na presente consulta, cuja a licença foi concedida sob a égide da redação não mais vigente do art. 40 da Constituição Estadual, cumpre inicialmente examinar os efeitos do pedido de desistência do requerimento de aposentadoria apresentado pela servidora.

A matéria já foi examinada no Parecer nº 12.356/98, cuja orientação continua hígida no atual contexto legislativo, ainda que editado à luz do que previam anteriormente o art. 40 da Constituição Estadual e o art. 157 da Lei Complementar nº. 10.098/94, *verbis*:

LICENÇA ESPECIAL PARA APOSENTADORIA.POSSIBILIDADE DE SUSTAÇÃO DO PEDIDO NO DECORRER DA LICENÇA AUTORIZADA PELO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DEVOLUÇÃO DAS QUANTIAS PERCEBIDAS A TÍTULO DE VENCIMENTOS NO PERÍODO EIS QUE NÃO HOUVE EFETIVIDADE.

...

Sensível aos prejuízos muitas vezes causados aos servidores pela demorada tramitação dos processos de apresentação (veja-se, na espécie, o pedido é de 15.07.97 e até 20.02.98 ainda não deferido) o constituinte estadual, no artigo 40, determinou:

“Decorridos trinta dias da data em que tiver sido protocolado o requerimento de aposentadoria, o servidor público será considerado em licença especial, podendo afastar-se do serviço, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido.

Parágrafo único - No período de licença de que trata este artigo, o servidor terá direito à totalidade da remuneração, computando-se o tempo de efetivo exercício para todos os efeitos legais”.

3. Assim, se no prazo de um mês após o pedido o servidor não for cientificado de que não reúne as condições para a concessão da aposentadoria, por ficção legal, presume-se que faz jus a ela, sendo-lhe permitido então a licença até a edição do ato inativatório, sem prejuízo da remuneração e da contagem do tempo de serviço.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A licença decorre da disposição constitucional e independe da edição do ato administrativo concedendo-a e não garante o deferimento da aposentadoria.

Essa licença, pois, pressupõe não apenas que o servidor reuniu as condições para inativação como também que a deseja, tanto que apresentou requerimento nesse sentido.

4. Poderá, portanto, desistir da jubilação até a expedição do ato inativatório. Os efeitos dessa desistência, contudo, retroagem à data do pedido de aposentadoria, que com ela é como se não houvesse existido. Assim, a desistência importa na não efetividade do servidor naquele período que vai dos trinta dias após a apresentação do pedido de aposentadoria até a sustação do mesmo. Conseqüentemente, não fará jus aos vencimentos naquele interregno devendo devolver aos cofres públicos os valores percebidos a esse título. Também não contará esse período como tempo de serviço público para nenhum efeito porquanto não teve efetividade.

5. Não obstante o direito de retirar o pedido de aposentadoria antes da publicação do ato inativatório, que então não se perfectibilizaria, a repetição do fato pode ensejar outra conotação, o que não será tolerado pela Administração pois que resultaria na utilização da licença autorizada constitucionalmente para aguardar aposentadoria para meros afastamentos do serviço o que encontra disciplina legal no instituto estatutário da licença para tratamento de interesse.

6. Por fim, cumpre acrescentar, apresentado o pedido de desistência da aposentadoria, deve o funcionário retornar imediatamente as suas funções para fazer jus aos vencimentos do cargo.

Se o retorno, no caso sob exame, tiver sido obstaculizado pela Administração, mesmo sem efetividade, o servidor terá direito à remuneração e ao cômputo de tempo de serviço a partir do dia em que manifestou seu interesse de retorno à atividade.

Em vista do exposto, concluo: a) pela possibilidade jurídica de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sustação do pedido de aposentadoria formulado por servidor em gozo da licença prevista no artigo 40 da Constituição Estadual; b) o período em que permaneceu licenciado não será computado como tempo de serviço público para nenhum efeito; c) deverão ser devolvidos ao erário estadual os valores percebidos a título de vencimentos no período do licenciamento, pois seu pagamento restará sem suporte legal vez que não houve efetividade.”

E, vale destacar, que a servidora foi cientificada de que a desistência do pedido de inativação acarretaria as repercussões previstas na aludida orientação administrativa.

Pertinente ainda observar, que não se aplica ao caso em tela a orientação traçada no Parecer nº 13.058/01, que conclui não ser necessária a restituição ao erário em hipótese diversa, na qual o servidor não desiste do pedido de aposentadoria, mas apenas opta, com a imprescindível anuência da Administração, por retornar as suas atividades, abrindo mão da licença especial.

Quanto ao pleito de compensação dos valores devidos ao erário com eventuais valores que possam vir a ser devidos à servidora no momento de sua futura inativação, a título de indenização de licença-prêmio assiduidade, não merece acolhimento.

Explica-se.

A Administração Pública está sujeita ao Princípio da Legalidade, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não lhe sendo permitido conceder direitos ou impor restrições sem a correspondente previsão legal, nesse prisma é oportuna a lição de Celso Ribeiro Bastos, referida recentemente no Parecer nº. 18.093/20, *verbis*:

“Este princípio ganha no direito público uma significação especial. Embora o primado da lei (e nessa obviamente há de se compreender a própria Constituição) vigore tanto no que diz respeito aos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

comportamentos privados quanto aos das autoridades administrativas, o grau de adscrição desse atuar ao referencial da lei é muito diverso.

(...)

Já quando se trata de analisar o modo das autoridades administrativas não se pode fazer aplicação do mesmo princípio segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. **É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei cuja vontade deve sempre prevalecer.** Embora a Administração se muna de agentes humanos de cujo processo intelectual e volitivo vai valer-se para poder manifestar um querer seu, a verdade é que nesse campo os processos psíquicos humanos não são prestigiados enquanto titulares de uma liberdade que se quer ver respeitada, mas tão-somente enquanto instrumentos da realização dos comandos legais que não poderiam evidentemente passar do seu nível abstrato normativo para o concreto senão por intermédio de decisões humanas.

De tudo ressalta que a Administração não tem fins próprios, mas há de buscá-lo na lei, assim como, em regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da ordem jurídica. (BASTOS, Celso Ribeiro. *In* Curso de Direito Constitucional. 21.^a ed. Atual., São Paulo: Saraiva. 2000, páginas 325-326)”

E, no que diz respeito à indenização do servidor por períodos de licença-prêmio assiduidade não gozados em atividade, o comando legal previsto no Decreto nº 52.397/15, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 53.295/16, é taxativo e não prevê a possibilidade de conversão em pecúnia enquanto o servidor estiver em atividade, como é o caso da servidora interessada, *verbis*:

Art. 4º - A conversão em pecúnia da licença-prêmio e da licença especial de que trata a Lei Complementar nº 10.990, de 18 de agosto de 1997, já adquirida e não usufruída nem convertida em tempo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

serviço, fica autorizada para as situações de rompimento do vínculo funcional decorrentes de aposentadoria civil ou militar, exoneração, demissão ou falecimento. (Redação dada pelo Decreto nº 52.992, de 20 de abril de 2016)

...

§ 10 -A conversão em pecúnia da Licença-Prêmio será devida independente de requerimento para os rompimentos de vínculo que ocorrerem a partir de 1º de agosto de 2016. (Redação dada pelo Decreto nº 53.295, de 10 de novembro de 2016)

Vale consignar que a alteração introduzida no § 10º do art. 4º do Decreto nº 52.397/15 pelo Decreto nº 53.295/16 foi justamente para suprimir a única possibilidade que era prevista para pagamento da indenização a servidores da ativa, que se dava nos casos de afastamentos legais sem remuneração superiores a 30 (trinta) dias e havia sido introduzida pelo 53.144/16 (art. 6º), o que torna ainda mais clara a intenção de não contemplar os servidores ativos.

Destarte, não há no momento nenhum crédito em favor da interessada a título de indenização de licença-prêmio assiduidade. Aliás, estando em atividade, poderá a servidora, até mesmo, gozar os períodos que lhe foram concedidos, de forma que a citada indenização se trata, na verdade, de uma expectativa de crédito, que no momento ainda é futuro e incerto.

Portanto, ausente qualquer crédito a seu favor, não há que se falar na bilateralidade de créditos, que é essencial para aplicação do instituto da compensação tanto no viés cível (art. 368 e seguintes do Código Civil) quanto no viés tributário (art. 170 do CTN).

Por derradeiro, o ressarcimento ao erário, uma vez instaurado procedimento administrativo para oportunizar ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa (Parecer nº 17.854/19, dentre outros), deverá observar o disposto no art. 82 da Lei Complementar nº. 10.098/94, com a nova redação introduzida pela Lei Complementar n.º 15.450/20, ou seja, em parcelas mensais não excedentes a 30% (trinta por cento) nem inferiores a 10% (dez por cento) da remuneração, subsídio ou proventos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ante ao exposto, conclui-se:

1. Não é viável a compensação de valores devidos ao erário com crédito que a servidora poderá fazer jus a título de licença prêmio no momento do rompimento do seu vínculo funcional (aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento);
2. O ressarcimento ao erário, uma vez instaurado procedimento administrativo para oportunizar ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa (Parecer nº 17.854/19, dentre outros), deverá observar o disposto no art. 82 da Lei Complementar nº. 10.098/94;
3. Fica revisado parcialmente o Parecer 18.075/20, para assentar que com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 78/20 houve apenas a derrogação parcial do art. 157 da Lei Complementar nº 10.098/94, ou seja, somente no que se refere ao prazo para o início da licença especial para fins de aposentadoria, que passou a ser de 60 (sessenta) dias após o protocolo do requerimento de inativação, continuando a vigorar o disposto nos seus parágrafos 1º e 2º, até que seja editada a nova lei prevista no art. 40 da Constituição Estadual.

É o parecer.

Porto Alegre, 02 de julho de 2020.

Janaina Barbier Gonçalves,

Procuradora do Estado.

PROA nº 20/2000-0047438-1

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Janaina Barbier Goncalves	02/07/2020 15:03:58 GMT-03:00	71106693000	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 20/2000-0047438-1

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado **JANAÍNA BARBIER GONÇALVES**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA SAÚDE**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Saúde.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	14/07/2020 20:24:39 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.