

A/C do Comando Sindical Docente (CSD)

Ref.: Análise da proposta de lei complementar 09/2019 (PLC 09/19) que confere nova regulamentação à licença especial dos servidores públicos do Paraná;

**DO ESVAZIAMENTO DAS LICENÇAS ESPECIAIS E
DA RESTRIÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO
DOS SERVIDORES PARANAENSES**

Prezados(as) Diretores(as),

Com a justificativa de reforma administrativa com redução de despesa com pessoal, o Governo do Estado do Paraná apresentou projeto de lei complementar na Assembleia Legislativa do Paraná (Alep), autuada sob n.º 09/2019 (PLC 09/2019), em que pretende conferir nova regulamentação jurídica ao período de afastamento remunerado do trabalho como retribuição à assiduidade do servidor - a licença especial, também denominada de licença-prêmio.

Em razão disso, incumbe-me, por solicitação do Comando Sindical Docente (CSD), constituído pelas direções das seções sindicais do ANDES-SN SINDIPROL/ADUEL, SESDUEM, SINDUEPG, ADUNIOESTE, ADUNICENTRO e SINDUNESPAR, analisar o PLC 09/2019, apresentar as alterações e impacto na carreira dos servidores.

A licença especial está regulamentada no Estatuto do Servidor do Paraná, Lei nº 6174/70, no seu artigo 247:

“Art. 247 - Ao funcionário estável que, durante o período de dez anos consecutivos, não se afastar do exercício de suas funções, é assegurado o direito à licença especial de seis meses, por decênio, com vencimento ou remuneração e demais vantagens.
Parágrafo único - Após cada quinquênio de efetivo exercício, ao funcionário que a requerer, conceder-se-á licença especial de três meses, com todos os direitos e vantagens inerentes ao seu cargo efetivo.”

Desta forma, é assegurado aos servidores públicos estaduais a percepção de 6 (seis) meses ou 3 (três) meses de licença-prêmio (especial) a cada decênio ou quinquênio ininterrupto de exercício, respectivamente, com percepção da remuneração integral do cargo. A liberação a requerimento do servidor ocorre apenas na hipótese do quinquênio.

Frise-se que o gozo de licença especial é direito do servidor público. No entanto, é ato discricionário do Governo do Estado a estipulação da data para fruição de licença especial.

Ato vinculado é o referente ao direito à licença pelo servidor – *cada quinquênio ininterrupto de trabalho*, mas não pode ele escolher a data em que irá usufruir dela. Isso está ligado à conveniência e oportunidade do Governo do Paraná. Tal se justifica porque o servidor se submete ao exercício da competência discricionária da Administração Pública, que dentre suas prerrogativas, pode analisar a necessidade e conveniência da continuidade do serviço, frente à disponibilidade efetiva de pessoal.

Como os servidores são trabalhadores que operam a prestação de serviços públicos, é compreensível o cuidado em evitar qualquer prejuízo aos destinatários destes serviços e ajustar o exercício do direito à licença especial aos recursos disponíveis para manter o atendimento à população em condições normais.

Por isso, destaque-se, há uma diferença entre o direito ao pedido da licença especial e a garantia de fruição do período conquistado, porque esta última compete exclusivamente ao Governo do Estado em concedê-la, não em termos absolutos, mas baseado em critérios que não extrapolem a legislação estadual vigente, o que implica dizer que a Administração está impedida de inovar no ordenamento jurídico, criando obstáculos para a fruição da licença não previstas na Lei dos Servidores Públicos.

A própria jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que "*(...) às portarias, regulamentos, decretos e instruções normativas não é dado inovar a ordem jurídica, mas apenas conferir executoriedade às leis, nos estritos limites estabelecidos por elas*"¹.

Desta forma, a Administração Pública possui competência para regulamentar o gozo de licença especial a fim e tão somente para conferir executoriedade ao citado art. 247 da Lei nº 6174/70, observadas as restrições do art. 250 – *na mesma repartição o servidor e seu substituto legal não podem gozar da licença simultaneamente e a concessão não pode ultrapassar à sexta parte do total do respectivo quadro de lotação.*

Todavia, no caso do servidor cumprir os requisitos legais e não usufruir da licença em questão, o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça² (STJ) e da Quinta Câmara do Tribunal de Justiça do Paraná³ (TJPR), garante ao servidor aposentado ou desligado do serviço público o pagamento da licença-prêmio, cuja base de cálculo corresponde à última remuneração recebida pelo servidor antes do ato de aposentação ou desligamento⁴.

Trata-se de direito adquirido daqueles servidores que não tiveram a oportunidade de usufruir (*sonegação*) da licença especial em época própria, e considerando que em virtude da sua aposentadoria ou desligamento não poderão mais dela valerem-se, existe o direito à indenização correspondente ao benefício sonogado, sob pena de caracterizar enriquecimento indevido da Administração Pública.

¹ REsp 872.169/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, DJe 13/5/2009.

² “É devida, quando da aposentadoria do servidor público, a conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada e não contada em dobro, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública”. (STJ. AgInt no AREsp 695.325/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/05/2019, DJe 20/05/2019).

³ TJPR - 5ª C. Cível – ACR - 1556311-8 - Colorado - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - Unânime - J. 14.02.2017.

⁴ TJPR - 5ª C. Cível – AC 0000946-31.2018.8.16.0127 - Paraíso do Norte - Rel.: Doutor Luciano Campos de Albuquerque - J. 09.07.2019; TJPR - 5ª C. Cível - AC – 1649424-1 – Arapoti - Rel.: Desembargador Luiz Mateus de Lima - Unânime - J. 29/05/2018.

Este é o cenário legal e jurídico, em linhas gerais, para fruição e, na hipótese de sonegação desse direito, a conversão em pecúnia da licença especial dos servidores públicos do Paraná.

O PLC 09/2019 promove alterações significativas, invade o direito adquirido dos servidores que não usufruíram da licença especial e insere na proposta hipótese de interrupção do período aquisitivo da licença, além de revogar expressamente o art. 247 da Lei n.º 6.174/70.

Acerca do prazo para a licença, estipula que “**a contagem para o período aquisitivo interrompido nas hipóteses de afastamento superior ao previsto começa a correr a partir da data de retorno do servidor ao efetivo exercício**” (art. 4º, §2º). Exemplificadamente, se o servidor ultrapassar o prazo de seis meses por quinquênio para tratamento de saúde perderá a contagem do período aquisitivo da licença especial, cuja nova contagem terá início a partir da data de retorno do servidor.

O risco de perda da contagem do período aquisitivo em razão de afastamento superior ao previsto decorre do uso da expressão “**período aquisitivo interrompido**”, porque interrupção é situação excepcional e se vier a acontecer, diferentemente da suspensão, faz o prazo ser reiniciado pelo todo, isto é, interrompido o prazo e superada a causa que lhe deu motivação, o prazo será contado novamente pelo todo. O PLC 09/2019, quando quis, utilizou o termo suspensão, como fez na hipótese de suspensão durante a fruição da licença (art. 6, §2º)

Igualmente graves são as previsões que conferem nova roupagem jurídica na concessão ou indenização daqueles servidores já detentores do direito adquirido à licença especial, eliminando os efeitos do entendimento consolidado do STJ e TJPR para aqueles aposentados ou desligados da Administração Pública.

A concessão da licença especial a partir da publicação do PLC 09/2019 poderá ser fracionada a critério da Administração Pública em período não inferior a trinta dias consecutivos (art. 6º, §1º) e os períodos de fruição já autorizados e iniciados não poderão ser suspensos, salvo pela reconhecida necessidade da Administração Pública, devidamente justificada (art. 6º, §2º).

Não há mais a garantia de gozo da licença pelo período afincado de três meses, este agora pode ser diluído em até três períodos diferentes de trinta dias cada e, por reconhecida necessidade da Administração Pública, durante a fruição, poderá ocorrer a suspensão desse direito e o retorno ao trabalho.

De mais a mais, outros critérios de fruição da licença especial serão estabelecidos em regulamentação a ser editada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, que deverá priorizar a fruição dos servidores com mais tempo de serviço computado para fins de aposentadoria ou reserva (art. 6º, §4º). Por isso, a restrição do art. 250 da Lei n.º 6.174/70 para conquistar o direito à licença especial poderá ser muito maior, inclusive porque referido dispositivo resta revogado no PLC 09/2019. Se na legislação atual e vigente a restrição considerava quem requereu em primeiro lugar e o não comprometimento do número de pessoal da respectiva repartição, na regulamentação vindoura as restrições poderão ampliar-se.

As únicas garantias que se tem com esse novel instituto da licença especial são: a)- fruição por período não inferior a trinta dias consecutivos, a critério do Governo do Estado e b)- prioridade para servidores com mais tempo de serviço.

Se não bastassem essas restrições, conforme exige o PLC 09/2019, os servidores deverão *“requerer a concessão das licenças especiais pendentes, ainda que para fruição futura, em até um ano da publicação do PLC 09/2019, a partir de quando a prerrogativa para estabelecer a data da fruição passará à Administração Pública”* (art.6º, §3º).

Aqueles que não observarem o ânuo, poderão converter em pecúnia as licenças especiais não gozadas por servidores em atividade, desde que haja requerimento expresso e, automaticamente, deverão aceitar as condições de parcelamento e desconto para pagamento administrativo, nos termos da regulamentação a ser editada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual (art. 8º). Nessa pressuposição – indenização por servidor em atividade, há uma desregulamentação com competência exclusiva ao Governo do Estado para fazê-lo mediante futuro decreto; um verdadeiro “*cheque em branco*” com expressa imposição de desconto ou parcelamento do direito à indenização.

Os servidores que não observarem o prazo de requerimento sofrerão uma punição, a uma porque não terão, em regra, o direito de gozo da licença, a duas porque serão submetidos à indenização com desconto ou parcelamento, a critério do Governo do Estado.

Por fim e objetivando esvaziar o entendimento do Poder Judiciário sobre a matéria, a existência de licença especial não gozada, quando da passagem do titular de cargo público efetivo para inatividade ou do encerramento do vínculo com a Administração Pública, o servidor, ou seu dependente, poderá requerer indenização em pecúnia, nos termos da regulamentação a ser editada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, desde que não tenha sido utilizada para qualquer outro efeito legal, cujo pagamento dar-se-á mediante futura regulamentação do Chefe do Poder Executivo Estadual, com desconto para pagamento administrativo e parcelamento do valor para inclusão em folha de pagamento, observada a disponibilidade orçamentária e financeira (art. 7º e parágrafo único do [PLC 09/2019](#)).

A regulamentação da indenização dos inativos ou desligados do serviço público possui um acréscimo além daquela hipótese dos servidores ativos, a exigência de disponibilidade financeira, isto é, um contingenciamento preventivo, tal qual previsto no anterior PLC 04/2019 (LEGE). Só com previsão orçamentária

poderá haver o pagamento com desconto (parcial) ou em parcelas, de acordo com futura regulamentação. A proposta silencia o pagamento integral.

Verifica-se que o PLC 09/2019 trata-se de um feixe do falido PLC 04/2019, que objetiva burlar o Preceito Fundamental n.º 45 (APDF 45) do Supremo Tribunal Federal (STF), denominado "*reserva do possível*", o qual exige da Administração Pública a plena efetivação dos direitos elementares dos trabalhadores e eventual ausência de orçamento não justifica o inadimplemento.

O PLC 09/2019, apesar dos seus 9 (nove) artigos regulamentadores, em nenhum momento regulamenta a prerrogativa de conveniência e oportunidade do Governo do Paraná em conceder as licenças aos servidores.

É preciso destacar que a não realização de concurso público ou contratação de temporários desaguará na impraticabilidade na concessão da licença especial daqueles que conquistarem esse direito. Há ainda o risco de agravamento para os servidores universitários caso encaminhada para a ALEP – e aprovada, a minuta de Lei Geral das Universidades (LGU) nos termos em que disponibilizada para discussão entre as Universidades, por exemplo.

Essa proposta de lei complementar, na verdade, objetiva prejudicar o direito adquirido daqueles que tiveram sonogado o gozo da licença especial pelo Governo do Estado.

O direito adquirido não se regulamenta, se cumpre integralmente. Se o Governo do Estado, por conta de inúmeras circunstâncias, não garante o gozo da licença especial dos servidores, resta-lhe tão somente a indenização integral desse direito aos prejudicados, conforme entendimento consolidado do STJ e TJPR.

A Constituição da República, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, prescreve que "**a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa**

judgada” e como tal compõe o rol de direitos e garantias fundamentais, considerado cláusula pétrea, conforme art. 60, § 4º, IV, também da Constituição:

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

IV - os direitos e garantias individuais".

Com isso, considera-se direito adquirido aquele existente em determinado período temporal, o qual o exercício tenha um termo prefixo (até aposentação ou desligamento), ou condição preestabelecida (preencher os pressupostos de concessão), definição que está de acordo com o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁵. O direito adquirido é uma situação de imutabilidade que garante o titular contra posterior modificação legislativa. Observa-se ainda, que para que haja o direito adquirido é necessário que não tenha sido exercido, caso o contrário, teríamos apenas uma relação jurídica já consumada.

É exatamente nesse direito não exercido pelo servidor por culpa do Governo do Estado que o PLC 09/2019 pretende modificar. A licença especial é tratada como mera indenização e o fundamento desse direito é tornado imperceptível.

A licença especial tem como pressuposto objetivo para sua concessão a assiduidade, porém, a razão de ser desta licença é oportunizar a recomposição física e mental dos servidores após certo período de tempo (10 anos ou 5 anos, este último a requerimento), decorrente da prestação de serviços complexos, habituais e permanentes da Administração Pública. É uma compensação contra jornadas que, ao longo do tempo, tornam-se extenuantes e desgastantes em razão da própria natureza da atividade – saúde, educação e segurança.

⁵ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

(...)

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

Exatamente por isso, muitas das atividades desenvolvidas por essas áreas possuem a garantia de aposentadoria especial, muito embora essa circunstância não seja condição *sine qua non* para reconhecê-la como extenuante.

Esse desgaste em decorrência do tempo caracteriza condição de penosidade da atividade.

Para o Professor Martinez⁶, a presença da penosidade é fácil de identificar, porém é difícil de definir:

Penosidade é área aversa em doutrina, não sendo fácil esmiuçar seu significado, embora comuns as funções onde presentes. Pode ser considerada penosa a atividade produtora de desgaste no organismo, desordem física ou psicológica, em razão da repetição dos movimentos, condições agravantes, pressões e tensões próximas do indivíduo (...)

A condição de trabalho penosa tem a particularidade de, em muitos casos, não deixar sinais perceptíveis. Os efeitos desaparecem após descanso, restando apenas sequelas sedimentadas. Isto é, a atividade penosa, diferentemente da insalubre e periculosa, não apresenta riscos imediatos à saúde física ou psíquica ao trabalhador, mas, pelas suas condições adversas ao físico ou ao psique, ao longo do tempo, acaba minando as forças e a autoestima do trabalhador, produzindo efeitos semelhante ao assédio moral.

A licença especial é um desdobramento de norma de segurança e saúde dos servidores públicos, é uma alternativa de recompor os prejuízos à saúde. Trata-se de uma garantia do ser humano à vida digna, de modo a inclusive assegurar o seu indispensável convívio social e familiar, encartado no rol dos direitos fundamentais da Constituição da República (art. 6º, “caput”⁷).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece o direito ao repouso e assim o consagra no art. 24: **“toda pessoa tem direito a repouso e**

⁶ MARTINEZ. Wladimir Novaes. Desaposentação. São Paulo: LTr, 2008, p.45.

⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

*lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas*⁸. Os trabalhadores, além do descanso diário (entrejornadas – entre uma jornada e outra de trabalho), semanal (domingos), anual (férias), possuem o direito ao descanso após atividade ininterrupta por períodos maiores.

À guisa do exposto, a proposta de nova licença especial apresenta violações ao direito de saúde do servidor, porque, ao contrário do afirmado pelo Governo Estadual, não se trata de privilégio por pautar-se na assiduidade do trabalhador, mas de uma garantia de saúde profissional e é dever do Estado a *“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”* (art. 7º, XXII da Constituição da República).

O tratamento legal dessa licença não deve pautar-se exclusivamente em questões financeiras após o Governo negligenciar a liberação para gozo desse direito. É necessário compromisso, político e legal, em garantir aos servidores o direito ao afastamento temporário após 10 ou 5 anos ininterruptos de atividade.

Ingerir no direito adquirido dos servidores é esvaziar o próprio direito já sonogado pela Administração Pública.

**Paulo Eduardo Rodrigues – OAB/PR 43.909
Rodrigues & Oliveira Advogados Associados
Assessoria Jurídica Sinduepg**

Ponta Grossa, 10 de setembro de 2019

⁸ Sem negrito, itálico e grifo no original.