



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 414150/22  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ  
INTERESSADO: ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR  
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 776/23 - Tribunal Pleno

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

#### I. RELATÓRIO

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

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

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

c) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

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

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

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do §2º do art. 313, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, que, na Informação n.º 102/22 - SJB (peça 8), indicou decisões com e sem força normativa relacionadas ao questionamento formulado pelo Ente: *“Pedido de Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”*.

Pelo Despacho n.º 679/22 – CGF (peça 10), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que em decorrência da resposta possivelmente adotada na presente Consulta, *“há impacto nas regras de análise adotadas pelo sistema analisador de aposentadorias”*, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à Unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

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

Efetivamente, consoante o parecer jurídico apresentado pelo consulente bem como os documentos de peça 05, conclui-se que *a consulta em comento refere-se a um*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*processo específico de uma servidora do Município de Wenceslau Braz. Apesar disso, as questões apresentadas serão tratadas em abstrato, não se detendo às especificidades do caso.*

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 32/23 (peça 15), preliminarmente destaca a abstração necessária à presente análise consultiva. Corroborando com o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que *“todas as dúvidas manifestadas pelo consulente remetem à legislação local, que deve estabelecer as hipóteses, requisitos e condições para aquisição do direito à licença especial, bem como quanto à eventual possibilidade de aproveitamento de períodos laborativos anteriores prestados pelo servidor para essa específica finalidade”*, ao fim concluiu pela possibilidade de conhecimento da Consulta ofertando 01 (uma) resposta única aos 03 (três) questionamentos apresentados pelo Consulente, qual seja:

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

É o breve relato.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno<sup>1</sup>, em que pese a formulação das questões apresentadas no presente expediente terem sido baseadas em caso concreto para a sua formulação, as dúvidas foram precisamente indicadas.

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

Conforme bem destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, este Tribunal em apreciação à temas semelhantes votou por unanimidade pela necessidade de expressa autorização legal quanto ao adicional de tempo de serviço, nos termos do Acórdão n.º 3332/17 – Tribunal Pleno.

Nessa mesma esteira, corroboro com a Unidade Técnica que destacou o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, por intermédio da Decisão n.º 1591/2012 dos autos de Consulta, pelo qual decidiu que o aproveitamento do tempo de serviço dar-se-á através de legislação específica local.

---

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

**Art. 312.** Estão legitimados para formular consulta:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mesmo porque, como bem observado pelo Ministério Público de Contas, “*o pacto federativo outorga autonomia administrativa a cada ente federado, inclusive aos Municípios, de sorte que o regime jurídico dos servidores públicos municipais há de ser estabelecido pela legislação local, observado o princípio constitucional da legalidade (art. 37) e a iniciativa privativa de cada Poder*” e relacionado ao tema, este Tribunal Pleno, na Consulta n.º 383049/21, pelo Acórdão n.º 3209/22, conforme destacado pelo d. Ministério Público de Contas (peça 15 – fl. 2/3), que em resumo sustentou:

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar **o regime jurídico dos servidores públicos**;

2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos **requisitos legais que o implementam**; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;

3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial, com o servidor em atividade, depende de **expressa previsão legal** (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de **norma pertinente ao regime jurídico de servidor público** e dela decorrerá aumento de despesa;

(...)

Portanto, pautado no Princípio da Legalidade, a **premissa base** da licença especial (ou licença prêmio) é a necessidade de que conste expressamente na legislação regente a sua previsão.

Logo, não havendo previsão legal específica da legislação regente, não há que se falar em contagem de tempo de serviço em cargos distintos para fins de licença especial.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A partir do que tratamos de premissa base e da Carta Magna, entendo que cada Ente é competente para definir suas regras específicas e que devem ser observadas desde que não tolham o servidor em seu direito.

Com relação aos questionamentos propostos na Consulta, concordo com o Ministério Público de Contas, quanto ao não cabimento à este Tribunal, formular/analisar os termos da lei local sobre o assunto.

Todavia, reforça-se que o Ente tem competência para definir as suas especificidades, desde que, não prejudique o servidor, tampouco impeça ou inviabilize o exercício dos seus direitos.

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

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

### III. VOTO

Em face de todo o exposto, **VOTO** no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**I - Conhecer** a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no **mérito**, respondê-la nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**II - determinar**, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

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

b) o **encerramento** do Processo.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

**I - Conhecer** a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no **mérito**, respondê-la nos seguintes termos:

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

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

**02) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?**

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

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

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

**II - Após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:**

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

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

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

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

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente