



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE
Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado - PGE-CSPG

Parecer nº 1/2022/PGE-CSPG

Processo SEI nº: 0020.405785/2021-16

Assunto: Pagamento de licença prêmio em pecúnia e demais verbas rescisórias a servidores públicos estaduais transpostos para União.

1. RELATÓRIO

Trata-se de expediente que inicialmente foi instaurado pela PGE-PT para análise e aprovação de justificativa quanto a não interposição de recurso em face da decisão do Presidente da Turma Recursal do TJ/RO, nos autos do processo n. 7010062-15.2019.8.22.0005, que manteve a inadmissibilidade do Recurso Extraordinário interposto pelo Estado de Rondônia.

Empós, vislumbrou-se que situação semelhante à dos autos foi deliberada pelo Conselho Superior da PGE, ocasião em que se firmou o entendimento de "*não haver viabilidade jurídica para pagamento pelo Estado de Rondônia da conversão em pecúnia das férias e da licença prêmio dos servidores já transpostos e que estão cedidos ante à clara disposição do Artigo 89 do ADCT, após a redação da Emenda Constitucional nº 60/2009*", consoante se infere do parecer normativo de id. 0014695519, exarado nos autos do processo SEI nº 0036.327682/2018-25.

Nestes termos, verificando a possibilidade de superação do parecer normativo exarado nos autos do processo SEI nº 0036.327682/2018-25, este gabinete solicitou que a PGE-PT relacionasse nos presentes autos as ações que tratam da demanda em questão, bem como que a PGE-PCDS se manifestasse acerca da controvérsia posta (id. 0023429631).

Por intermédio do Despacho de id. 0024554776, a PGE-PT, apresentou informação.

Diante disso, este gabinete encaminhou os autos à PGE-PCDS (id. 27325845), para que se manifestasse acerca da controvérsia posta.

Em resposta à consulta realizada, a PGE-PCDS exarou o Parecer nº 24/2022/PGE-PCDS (id. 27340536), o qual opinou da seguinte forma:

Pelo exposto, com base nas atribuições desta Procuradoria Jurídica, dentre outras, a emissão de pareceres em assuntos institucionais quando regularmente solicitado e, em resposta a consulta formulada, esta Procuradoria de Controle dos Direitos do Servidor - PCDS opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do reconhecimento do direito do servidor transposto à licença prêmio em pecúnia na forma do 123 da LC nº 68/1992, cuja responsabilidade pelo pagamento incumbe ao ente estadual, observando-se a disponibilidade orçamentária de que tratam os decretos n. 20.887/2016 e n. 24.071/2019.

Após, vieram os autos para apreciação do opinativo em questão.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O INÍCIO DA CONTROVÉRSIA: PROCESSO PJE Nº 7010062-15.2019.8.22.0005

Inicialmente, cumpre esclarecer que a questão debatida nos autos do processo n. 7010062-15.2019.8.22.0005 diz respeito ao pagamento de 6 (seis) períodos de licença prêmio não gozadas pela servidora Izabel Benicia da Silva de Oliveira.

Em resumo, a discussão processual em epígrafe se dá em torno do ajuizamento de ação para o pagamento de licença prêmio em pecúnia, previsto na Lei Complementar nº 68, de 09 de dezembro de 1992, em razão da transposição realizada pela Emenda Constitucional nº 60/2009, sendo os servidores excluídos da folha de pagamento do Estado.

O 1º Juizado Especial Cível da comarca de Ji-Paraná julgou procedente o pedido para condenar o Estado de Rondônia ao pagamento dos 6 (seis) períodos de licença prêmio não gozadas pela parte autora (0020438016).

Em sede de Recurso Inominado interposto pelo Estado, a Turma Recursal do Poder Judiciário de Rondônia manteve a sentença (0020438034). Em face do referido Acórdão, o Estado de Rondônia interpôs Recurso Extraordinário com fundamento no art. 102, III, “a” da CF/88. O presidente da Turma Recursal do TJ/RO, no entanto, inadmitiu o recurso excepcional ao fundamento de que “*questão debatida nestes autos não apresenta repercussão geral, já que a discussão travada não tem relevância nacional do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico*”. Em face dessa decisão, o Estado de Rondônia interpôs o Agravo de que trata o art. 1.042 do CPC/15.

Remetidos os autos à Suprema Corte, o presidente do STF determinou a devolução do processo à Turma Recursal, a fim de se certificar se o acórdão de origem estaria ou não em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que a matéria que envolve o recurso extraordinário em comento já foi objeto de exame pelo STF em sede regime de repercussão geral (Tema 635) - em matéria em todo assemelhada à questão dos autos.

Devolvido os autos à origem, o Presidente da Turma Recursal do TJ/RO decidiu pela prejudicialidade do Recurso Extraordinário interposto pelo Estado de Rondônia, nos seguintes termos:

Assim, pelo regime de repercussão geral, se o acórdão de origem estiver em conformidade com a decisão proferida pela Suprema Corte, como é o caso, consideram-se prejudicados os recursos extraordinários que versem sobre a mesma controvérsia. É o que se extrai dos arts. 1.039, caput, e 1.040, inciso I, do CPC/2015 (equivalentes ao art. 543-B, § 3º, do CPC/73). Pelo exposto, deve ser mantida a decisão de inadmissão do apelo extraordinário em questão. Certifique-se o trânsito em julgado e devolvam-se os autos à origem.

Em face da referida decisão, seria cabível ao Estado de Rondônia interpor Agravo Interno, nos termos do art. 1.030, inciso I, alínea "a" e § 2º do CPC/15, para a Turma Recursal, cujo objeto seria apenas verificar se ao caso se aplica ou não o Tema em causa. Ou seja, o recurso somente voltaria ao STF se a Turma entendesse que o Tema é inaplicável.

Ocorre que, com fulcro no art. 2º, V da Resolução n. 10/2019, o Procurador responsável pelo caso elaborou justificativa para não interposição de recurso (0020437341), aduzindo que, “*insistir no prosseguimento de demandas desta natureza resultará, pelo que indica o atual precedente deste Processo, em mais condenações em honorários sobre o proveito econômico, que já não se afigura pequeno na imensa maioria de outros casos similares. Assim, não se recomenda insistir em interpor mais e mais recursos*”.

Nesse sentido, os autos foram encaminhados ao Gabinete da Procuradoria Geral, o qual vislumbrou a possibilidade de superação do parecer normativo exarado nos autos do processo SEI nº 0036.327682/2018-25, sendo o caso submetido para deliberação do Conselho Superior da PGE.

2.2. DA LICENÇA-PRÊMIO

A controvérsia jurídica está consubstanciada na juridicidade de pagamento da conversão em

pecúnia de licença-prêmio não gozada, adquirida por servidor antes da transposição aos quadros da União.

Nestes termos, antes da análise específica da controvérsia, alguns **esclarecimentos** se fazem pertinentes, ao passo que explico.

O direito requerido pelos servidores transpostos está previsto no art. 123 da Lei Complementar nº 68 de 1992, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, vide:

Art. 123. **Após cada quinquênio ininterrupto de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia, o servidor fará jus a 3(três) meses de licença**, a título de prêmio por assiduidade com remuneração integral do cargo e função que exercia. (...)

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

§ 5º. Quando o servidor tiver adquirido apenas um período de licença prêmio por assiduidade e, por motivo de interesse da Administração, demonstrado através de despacho fundamentado do seu chefe imediato a imprescindibilidade daquele para continuidade dos serviços que lhes são afetos, também poderá optar em reverter em pecúnia o benefício daí decorrente, observada sempre pelo administrador a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão de lotação do servidor.

Quanto ao mais, o autor Gilberto Barbosa dispõe que “*é assegurado ao servidor público, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo serviço prestado ao Estado de Rondônia, três meses de licença prêmio pela assiduidade. A verdade é que o legislador resolveu simplesmente premiar o servidor por ter cumprido com o dever de assiduidade, recompensa, registre-se, extinta no âmbito federal pela Medida Provisória 1.522/1996*”.^[1]

Acerca disso, importante mencionar, ainda, que, quando o servidor completar o período de aquisição da licença-prêmio, mesmo que antes de usufruir o benefício seja exonerado do cargo, terá o direito à conversão em pecúnia. Nestes termos, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia - TJRO: “**se o servidor completa o período da licença-prêmio e é exonerado antes de gozá-la tem direito à conversão em pecúnia como indenização**”.^[2]

Outrossim, destaca-se que o art. 125, da Lei Complementar nº68/1992, dispõe claramente sobre as hipóteses em que **não será concedida a vantagem de licença-prêmio, in verbis:**

Art. 125 - Não se concederá licença prêmio por assiduidade ao servidor que, no período aquisitivo:

I - sofrer penalidade disciplinar de suspensão;

II - afastar-se do cargo em virtude de:

a) licença por motivo de doença em pessoa da família, sem remuneração;

b) licença para tratar de interesses particulares;

c) condenação e pena privativa de liberdade por sentença definitiva;

d) afastamento para acompanhar cônjuge ou companheiro.

Parágrafo único - As faltas injustificadas ao serviço retardarão a concessão da licença prevista neste artigo, na proporção de 1 (um) mês para cada falta.

Desse modo, da análise do artigo supracitado, verifico que a transposição **não é causa prevista** para a não concessão para a licença-prêmio por assiduidade. Em verdade, assemelha-se à outra modalidade de rompimento de vínculo, que é a aposentadoria, expressamente prevista como hipótese de pagamento da licença em causa.

Assim, desde que atingidos os requisitos pertinentes disposto na lei, a licença prêmio por assiduidade constituirá direito subjetivo do servidor que **não pode ser relegado pela Administração**.

2.3. PROCESSOS JULGADOS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE CHEGARAM AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diante da controvérsia entre o entendimento do Tribunal de Justiça de Rondônia e o quanto deliberado pelo Conselho Superior da PGE, diversos processos judiciais sobre a temática em questão foram submetidos em grau de recurso ao STF.

Desse modo, instado a enfrentar a questão, o **STF** adotou **entendimento diverso** do deliberado pelo Conselho Superior da PGE, de "*não haver viabilidade jurídica para pagamento pelo Estado de Rondônia da conversão em pecúnia das férias e da licença prêmio dos servidores já transpostos e que estão cedidos ante à clara disposição do Artigo 89 do ADCT, após a redação da Emenda Constitucional n° 60/2009*".

Por conseguinte, nos autos n° 7010062-15.2019.8.22.0005 (ARE 1.331.264/RO, rel. Min. Luiz Fux), referente ao presente caso, bem como nos autos n° 7003961-59.2019.8.22.0005 (ARE 1.307.080/RO, rel. Min. Edson Fachin) e n° 7007948-40.2018.8.22.0005 (ARE 1.307.073/RO, rel. Min. Luiz Fux), **o STF determinou que o juízo de origem adotasse a sistemática da repercussão geral, haja vista controvérsia semelhante à dos autos ter sido examinada no ARE 721.001-RG (Tema 635)**, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 07/03/2013, cujo principal excerto da decisão é abaixo transcrito:

De plano, verifica-se que esta Corte, ao apreciar o ARE 721.001-RG (Tema 635), Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2013, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria em debate e reafirmou a jurisprudência do STF, no sentido de que, **à luz da proibição do enriquecimento sem causa, é devida a conversão de férias não usufruídas, bem assim de outros direitos de natureza remuneratória, como a licença prêmio, em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir, quer pela inatividade, quer pelo rompimento do vínculo com a Administração Pública.**

Outrossim, da análise do ARE 721.001/RJ RG, julgado em 28/02/2013, pelo Tribunal Pleno, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, constata-se ter sido firmado o seguinte precedente:

Ante o exposto, **manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria debatida nos presentes autos para reafirmar a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é devida a conversão de férias não gozadas bem como de outros direitos de natureza remuneratória em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir, seja por conta do rompimento do vínculo com a Administração, seja pela inatividade, em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração**; conseqüentemente, conheço do agravo, desde já, para negar provimento ao recurso extraordinário (art. 544, § 4º, II, b, do CPC).

Neste seguimento, o Presidente da Turma Recursal, nos casos acima dispostos, considerou prejudicados os recursos extraordinários interpostos pelo Estado de Rondônia, pois o acórdão recorrido estaria em conformidade com o acórdão paradigma firmado pelo STF no regime da repercussão geral, incidindo à espécie, portanto, a norma contida no art. 1.030, I, "a", segunda parte, do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei n° 13.256, de 2016)(Vigência)

I – negar seguimento: (Incluído pela Lei n° 13.256, de 2016) (Vigência)

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; (Incluída pela Lei n° 13.256, de 2016) (Vigência)

[...]

Diante disso, considerando que a controvérsia em apreço, de fato, amolda-se ao **Tema 635 da Repercussão Geral**, pois a razão jurídica entre os casos é a mesma, porquanto os servidores públicos transpostos ao quadro de pessoal da União romperam o seu vínculo com a Administração estadual, **não há mais discussão quanto à responsabilidade do Estado de Rondônia em efetuar o pagamento dos direitos de natureza remuneratória adquiridos pelos beneficiários** da norma de que trata o art. 89 do ADCT da CF/88 relativamente ao período em que figuraram como servidores públicos estaduais, pois não

podem mais usufruí-los, sob pena de claro enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Outrossim, conforme apontado pela Procuradoria Trabalhista (id. 0024554776), há **grande volume de processos em andamento no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia**, com o tema “*licença-prêmio federal*” o que tem o potencial de incrementar a despesa pública decorrente da controvérsia do caso, haja vista a imposição de condenação em honorários advocatícios.

Assim, não há mais razão, salvo deliberação em contrário deste Conselho, **para a aplicação do entendimento consolidado pelo Conselho Superior da PGE, haja vista o Tema 635 da Repercussão Geral e as recentes decisões dos Tribunais que se aplicam à controvérsia em questão.**

2.4. **DA MANIFESTAÇÃO DA PGE-PCDS (Procuradoria de Controle dos Direitos dos Servidores)**

Diante da controvérsia e visando uma maior elucidação, este gabinete encaminhou os autos à PGE-PCDS para que se manifestasse acerca da juridicidade do pagamento relativo à conversão em pecúnia de licença prêmio não gozada por servidor que foi posteriormente transposto para os quadros da União.

A PGE-PCDS, por intermédio do Parecer nº 24/2022/PGE-PCDS (id. 27340536), assim se manifestou:

Pelo exposto, com base nas atribuições desta Procuradoria Jurídica, dentre outras, a emissão de pareceres em assuntos institucionais quando regularmente solicitado e, em resposta a consulta formulada, esta Procuradoria de Controle dos Direitos do Servidor - PCDS opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do reconhecimento do direito do servidor transposto à licença prêmio em pecúnia na forma do 123 da LC nº 68/1992, cuja responsabilidade pelo pagamento incumbe ao ente estadual, observando-se a disponibilidade orçamentária de que tratam os decretos n. 20.887/2016 e n. 24.071/2019.

Pela leitura do Parecer nº 24/2022/PGE-PCDS (id. 27340536), entendo que tal opinativo abordou o tema de maneira ampla e com esmero o caso, apontando que **o Egrégio Tribunal de Justiça de Rondônia, em reiteradas decisões sobre o tema, tem se inclinado pela legitimidade do Estado para arcar com as indenizações oriundas de licenças prêmio eventualmente não fruídas por servidor antes de sua transmutação para os quadros da União.**

Neste seguimento, **adoto** as principais fundamentações elencadas no Parecer nº 24/2022/PGE-PCDS (id.27340536).

Inicialmente, reforça-se que a PCDS, acertadamente, colacionou aos autos acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça, cujo teor versa no mesmo sentido dos processos que tramitam perante o STF, vide:

TJ/RO - APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE COBRANÇA. MILITAR. TRANSPOSIÇÃO. COMPETÊNCIA. CONVERSÃO DE LICENÇA ESPECIAL EM PECÚNIA. INDENIZAÇÃO. Compete à Justiça Estadual julgar pedido de servidor **beneficiado pela transposição** quando se tratar de direito adquirido quando ainda vinculado à folha de pagamento do Estado. **O servidor adquire o direito à licença prêmio após cada quinquênio de efetivo serviço público prestado e o indeferimento do gozo, mesmo motivado, configura a conversão em pecúnia.** Recurso não provido. APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7046181-55.2017.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Oudivanil de Marins, Data de julgamento: 17/12/2020

TJ/RO - APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. COBRANÇA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA. REJEIÇÃO. LICENÇA PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. FÉRIAS NÃO GOZADAS. SERVIDOR TRANSPOSTO AO QUADRO FEDERAL. AQUISIÇÃO DO DIREITO ENQUANTO SERVIDOR ESTADUAL. RECURSO NÃO PROVIDO. Tratandose de pedido de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada enquanto o sujeito era servidor público do Estado, deve este ente responder pela cobrança, não vingando a preliminar de ilegitimidade passiva em virtude da **transposição da parte ao quadro federal. O servidor adquire o direito à licença-prêmio após cada quinquênio de efetivo serviço público prestado, e o indeferimento do gozo, mesmo motivado, configura a conversão em pecúnia. As férias não gozadas pelo servidor público em atividade deve ser convertida em pecúnia, visando a evitar o enriquecimento ilícito da Administração.** APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, Processo nº 7010890-45.2018.822.0005,

Faz-se importante destacar, ainda, que a setorial colacionou o precedente exarado pelo Egrégio TRF da 1º Região, o qual trata da fixação de limite para cobrança das diferenças salariais, veja-se:

TRF 1 - ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. EX TERRITÓRIO FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO. QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. EFEITOS FINANCEIROS. TERMO INICIAL. VEDAÇÃO À RETROAÇÃO A **PERÍODO ANTERIOR AO MARCO LEGAL. INTELIGÊNCIA DA EC. 60/2009, EC 79/14 E LEIS 12.249/10, 12.800/13 E 13.681/18. SENTENÇA REFORMADA. 1. Cinge-se a controvérsia sobre o direito a diferenças remuneratórias devidas aos servidores oriundos dos extintos territórios federais que foram transpostos ao quadro em extinção da administração federal com a transformação das descentralizações administrativas territoriais em novos entes federativos estaduais. Não se discute o direito à transposição em si, que já foi reconhecida e efetivada na via administrativa, restando controverso apenas a fixação do marco inicial dos efeitos financeiros. 2. As Emendas Constitucionais n. 60/2009 e b, 79/2014, que regulamentaram a transposição dos servidores dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, são expressas em vedar o pagamento de quaisquer diferenças remuneratórias retroativas. Por apenas traçarem as orientações gerais para a transposição de servidores, sem fixar, por si só, plano de cargos e tabelas remuneratórias, as referidas emendas careceram de eficácia plena e imediata quando de sua promulgação, dependendo de legislação posterior sobre o plano de cargos e salários para produzir efeitos. 3. As Leis n. 12.249/2010, 12.800/2013 e 13.681/18, que efetivamente regulamentaram o procedimento de transposição, suas consequências e efeitos financeiros, são claras em reiterar a vedação ao pagamento de diferenças remuneratórias e estabelecer que os efeitos financeiros da transposição retroagirão a, no máximo, 1º de janeiro de 2014 (ou 1º de março de 2014, para os integrantes das carreiras de magistério), ou, alternativamente, a data de publicação do deferimento da transposição, se a opção for posterior àquela data. 4. Inexiste, pois, qualquer margem, legal que possibilite o pagamento de diferenças remuneratórias de forma retroativa a qualquer período anterior a 01/01/2014, muito menos de forma retroativa à data de promulgação da EC 60/09. Diante da burocracia inerente à tramitação do procedimento de transposição, que acarreta no seu aperfeiçoamento meses após iniciado, o marco inicial dos efeitos financeiros deve ser fixado, in casu, em 01/01/2014, porquanto não é razoável se imputar à parte autora os ônus da demora administrativa em processar e aperfeiçoar a sua opção pela transposição. 5. Apelação da parte autora parcialmente provida. AC 1000028-66.2018.4.01.4102. Julgamento: 16/03/2021. Relator: Desembargador Francisco Neves da Cunha.**

Verifico que o julgado supramencionado reforça que as Leis n. 12.249/2010, 12.800/2013 e 13.681/18, foram as responsáveis por regulamentar os procedimentos de transposição, *in verbis* os dispositivos relevantes:

LEI 12.249/2010

Art. 86. Constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes:

I - os integrantes da Carreira Policial Militar e os servidores municipais do ex-Território de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções, prestando serviço àquele ex-Território, na data em que foi transformado em Estado;

II - os servidores admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro governador eleito - 15 de março de 1987; e

III - os servidores e os policiais militares alcançados pelos efeitos do art. 36 da Lei Complementar no 41, de 22 de dezembro de 1981.

Parágrafo único. **É vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.**

LEI 13.681/18 - Revogou a Lei 12.800/2013

Art. 4º A opção de que trata a Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017, será exercida na forma do regulamento.

§ 4º **É vedado o pagamento, a qualquer título, de acréscimo remuneratório, de ressarcimento, de auxílio, de salário, de retribuição ou de valor em virtude de ato ou fato anterior à data de enquadramento da pessoa optante, ressalvado o disposto no § 1º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017.**

Neste sentido, resta claro que as normativas supracitadas reiteraram a vedação constitucional ao pagamento de diferenças remuneratórias, bem como estabeleceram que os efeitos financeiros da transposição retroagiriam a, no máximo, 1º de janeiro de 2014 (ou 1º de março de 2014, para os integrantes das carreiras de magistério), ou, alternativamente, à data de publicação do deferimento da transposição, se a opção for posterior àquela data.

Seguindo a mesma trilha, o julgado colacionado no Parecer nº 24/2022/PGE-PCDS destacou que o Egrégio TRF da 1ª Região entendeu que os efeitos financeiros do ato de transposição não poderiam retroagir à data da promulgação da EC 60/09. Corroborando com tal entendimento, segue trecho em destaque do julgado:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. EXTERRITÓRIO FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO. QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. EFEITOS FINANCEIROS. TERMO INICIAL. VEDAÇÃO À RETROAÇÃO A PERÍODO ANTERIOR AO MARCO LEGAL. INTELIGÊNCIA DA EC 60/09, EC 79/14 E LEIS 12.249/10, 12.800/13 E 13.681/18. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO REMUNERATÓRIO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Cinge-se a controvérsia sobre o direito a diferenças remuneratórias devidas aos servidores oriundos dos extintos territórios federais que foram transpostos ao quadro em extinção da administração federal com a transformação das descentralizações administrativas territoriais em novos entes federativos estaduais. Não se discute o direito à transposição em si, que já foi reconhecida e efetivada na via administrativa, restando controverso apenas a fixação do marco inicial dos seus efeitos financeiros. 2. As Emendas Constitucionais nº 60/2009 e nº 79/2014, que regularam a transposição dos servidores dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, são expressas em vedar o pagamento de quaisquer diferenças remuneratórias retroativas. Por apenas traçarem as orientações gerais para a transposição de servidores, sem fixar, por si só, plano de cargos e tabelas remuneratórias, as referidas emendas careceram de eficácia plena e imediata quando de sua promulgação, dependendo de legislação posterior sobre o plano de cargos e salários para produzir efeitos. 3. As Leis nº 12.249/2010, 12.800/13 e 13.681/18, que efetivamente regulamentaram o procedimento de transposição, suas consequências e efeitos financeiros, são claras em reiterar a vedação ao pagamento de diferenças remuneratórias e estabelecer que os efeitos financeiros da transposição retroagiriam a, no máximo, 1º de janeiro de 2014 (ou 1º de março de 2014, para os integrantes das carreiras de magistério), ou, alternativamente, a data de publicação do deferimento de opção, se esta fosse posterior. 4. Inexiste, pois, qualquer margem legal que possibilite o pagamento de diferenças remuneratórias de forma retroativa a qualquer período anterior a 01/01/2014, muito menos de forma retroativa à data de promulgação da EC 60/09. Diante da burocracia inerente à tramitação do procedimento de transposição, que acarreta no seu aperfeiçoamento meses após iniciado, o marco inicial dos efeitos financeiros deve ser fixado, in casu, em 01/01/2014, ou desde a data do pedido, se este for posterior, porquanto não é razoável se imputar à parte autora os ônus da demora administrativa em processar e aperfeiçoar a sua opção pela transposição. 5. **A jurisprudência pátria há muito consolidada é no sentido de que o servidor público não possui direito adquirido a regime jurídico remuneratório, de forma que, com a extinção de seu vínculo funcional, as vantagens remuneratórias nele incorporadas se extinguem conjuntamente, não podendo ser mantidas para posterior incorporação em novo vínculo jurídico com outro ente ou sujeito a outro regime funcional, não havendo possibilidade de recebimento concomitante das vantagens do antigo cargo estadual em acumulação com as novas vantagens do novo cargo federal.** 6. Apelações e remessa necessária não providas. (TRF-1 - AC: 00005461620174014100, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SÔNIA DINIZ VIANA, Data de Julgamento: 04/05/2021, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: PJe 04/05/2021 PAG PJe 04/05/2021 PAG).

Nestes termos, consoante as fundamentações apresentadas no Parecer, verifico que as orientações seguem no sentido de se reconhecer o direito do servidor transposto à licença prêmio em pecúnia, na forma do art. 123, da Lei Complementar 68 de 1992, a serem pagas pelo Estado de Rondônia.

2.5. LEGITIMIDADE DO ESTADO PARA EFETUAR O PAGAMENTO EM QUESTÃO

Verifico, ainda, que o pagamento da licença-prêmio para os servidores transpostos deve ocorrer mediante pecúnia haja vista a impossibilidade de fruição no âmbito da União. Além disso, se o servidor poderia ter gozado o direito a tempo e modo, enquanto servidor do Estado, é evidente que a transposição, por si só, não inibirá o dever de indenizar tal direito não usufruído.

Destaco que a Emenda Constitucional 60/2009 alterou o art. 89 da ADCT e estabeleceu quais servidores seriam alcançados pela transposição, vedando ainda o pagamento de diferenças

remuneratórias.

Em análise, constato que a vedação elencada no art. 89 do ADCT/88 (EC 60/2009) é direcionada à União, isto é, **visou resguardar o erário federal de passivos estatutários dos servidores transpostos**, vide:

Art. 89. **Os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, e aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e as vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 60, de 2009).

Desse modo, não merece guarida o entendimento de que a vedação legal se estende ao erário estadual no que tange aos direitos e vantagens adquiridas ao tempo em que pertenciam aos quadros do Estado.

Quanto ao mais, a Emenda Constitucional nº 79 de 2014, que alterou o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, embora trate de benefício previdenciário, vedou em seu art. 8º, “*o pagamento, a qualquer título, de valores referentes a períodos anteriores a sua publicação*”. O mesmo raciocínio deriva do seu art. 9º. Tais dispositivos constituem-se de importante vetor interpretativo para se compreender que o constituinte reformador pretendeu resguardar o erário federal das verbas devidas pelos entes políticos originários antes da transposição.

Destaco que a EC 79/2014 apenas admite pagamento retroativo decorrente do atraso da União em regulamentar o enquadramento de que tratou o seu art. 4º e, mesmo assim, apenas a partir da “*data do encerramento do prazo para a regulamentação referida neste artigo*”, ou seja, opera efeitos apenas a partir da Emenda Constitucional.

Ainda, importante reforçar que o direito à licença prêmio foi revogado no âmbito da União, mediante a Medida Provisória 1.522/1996, **a qual foi substituída pela licença para capacitação profissional, conforme art. 87 da Lei 8.112/90**, de modo que, a rigor, sequer há fundamento jurídico para fundamentar que o pagamento seja realizado pela União. Afinal, não pode esta ser responsabilizada pelos direitos previstos em estatuto jurídico de ente político diverso, sob pena de violação ao princípio federativo.

Corroborando com este entendimento o que salientou o Min. Relator Luís Roberto Barroso, em julgamento com repercussão geral (**RE 587371**), decidindo que não cabe a transposição de vantagem remuneratória adquirida no exercício de determinado cargo público para outro pertencente a carreira e regime jurídico distintos, “*criando, assim, um direito de tertium genus, composto das vantagens de dois regimes diferentes*”. Nesse sentido, o relator citou o voto condutor do julgamento, no qual o Ministro Teori Zavascki esclareceu os motivos para a não existência de regimes híbridos dentro das carreiras públicas.^[3]

Noutro giro, reforça-se que o Egrégio Tribunal de Justiça de Rondônia, em reiteradas decisões sobre o tema, **tem-se inclinado pela legitimidade do Estado para arcar com as indenizações oriundas de licenças prêmio eventualmente não fruídas por servidor antes de sua transmutação para os quadros da União**, vide decisões recentes:

TJ/RO - APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. COBRANÇA. REJEIÇÃO. LICENÇA PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. SERVIDOR TRANSPOSTO AO QUADRO FEDERAL. AQUISIÇÃO DO DIREITO ENQUANTO SERVIDOR ESTADUAL. RECURSO NÃO PROVIDO. É sabido que a licença-prêmio é um benefício concedido a todos os servidores públicos estatutários do Estado de Rondônia, com previsão no art. 123 da LC nº 68/1992, que garante ao servidor o direito a três meses de licença remunerada para cada quinquênio de efetivo serviço prestado ao Estado, a título de prêmio por assiduidade. Nada obstante, tendo deixado de usufruir as licenças-prêmio durante o tempo em que esteve jurídica e funcionalmente vinculado ao Estado de Rondônia, bem como pela impossibilidade de gozo das licenças-prêmio por ausência de previsão legal em seu atual vínculo com a União Federal, pela via da transposição por meio da

Emenda Constitucional nº 60/2009, é cabível a conversão em pecúnia em favor do servidor. APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7040197-22.2019.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 2ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de julgamento: 11/06/2021.

TJ/RO - APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE COBRANÇA . SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO. COMPETÊNCIA. LICENÇAS PRÊMIO NÃO GOZADAS. CONVERSÃO EM PECÚNIA. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 60/2009. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. DIREITO ADQUIRIDO. VERBAS RESCISÓRIAS. FÉRIAS E DÉCIMO TERCEIRO. DIREITOS GARANTIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO DO ESTADO NÃO PROVIDO. 1. Compete à Justiça Estadual julgar pedido de servidor beneficiado pela transposição, quando se tratar de direito adquirido quando ainda vinculado à folha de pagamento do Estado. 2. O servidor adquire o direito à licença prêmio após cada quinquênio de efetivo serviço público prestado e o indeferimento do gozo, mesmo motivado, configura a conversão em pecúnia. 3. É devido ao Estado de Rondônia arcar com as indenizações pela conversão em pecúnia de licenças-prêmio adquiridas e não gozadas em momento anterior à publicação da EC n. 60/2009. 4. Férias proporcionais e décimo terceiro são direitos previstos na Constituição, devidos tanto ao trabalhador regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, quanto ao servidor público ocupante de cargo efetivo ou não. 5. Recurso não provido. APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7048649-84.2020.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 31/01/2022

(grifei)

Neste ínterim, resta claro que se os servidores estaduais implementaram os requisitos para concessão da licença prêmio **durante o período de prestação de serviços para o Estado de Rondônia**, mas posteriormente foram transpostos para os quadros da União sem a devida fruição do benefício, fazem jus à conversão da vantagem em pecúnia, devendo o ente estatal arcar com esse encargo.

Lado outro, ainda que os servidores tenham sido transpostos para os quadros da União, constitui medida proporcional e de equidade que o ente estatal seja responsável pelo adimplemento das vantagens pecuniárias decorrentes da efetiva prestação de serviços.

Desse modo, **entendo que o Estado de Rondônia é o Ente Público competente para realizar o pagamento da licença-prêmio aos servidores públicos que adquiriram o direito quando ainda pertencentes ao quadro do Estado de Rondônia.**

2.6. DAS DESIGUALDADES OCASIONADAS PELO ANTERIOR PARECER NORMATIVO DO CSPG

Outrossim, verifico que a manutenção do entendimento firmado pelo CSPG pode provocar vulneração à norma constitucional do tratamento isonômico de questões que possuam as mesmas circunstâncias. Isso porque, permanecer com a negativa do pagamento pelo Estado de Rondônia implica atingir, injustificadamente, o direito dos servidores transpostos que conquistaram o direito à licença prêmio nas mesmas condições que o grupo de servidores beneficiados pela conversão apenas porque, no último caso, requererem e obterem resposta da Administração antes da transposição. Ou seja, apenas o transcurso do tempo e a contingência do acatamento do pedido a tempo e modo pelo Estado não têm o condão de justificar, racional e juridicamente, o tratamento diferenciado neste caso.

Frisa-se que, no caso, o pagamento decorre não só do rompimento do vínculo com o estado de Rondônia, mas do direito adquirido antes da ocorrência desse evento.

Desse modo, alcançar os requisitos para a transposição não gera óbice jurídico para a concessão do pagamento da licença pelo Estado de Rondônia.

Lado outro, é entendimento dos Tribunais Superiores que é cabível a conversão em licença pecúnia prêmio não gozadas **independentemente de requerimento administrativo**, vide julgado do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 FEITA DE FORMA GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. SERVIDOR PÚBLICO. CONVERSÃO EM PECÚNIA DA LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO.

DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO QUE VEDA O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. [...] A orientação do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que é cabível a conversão em pecúnia da licença-prêmio e/ou férias não gozadas, independentemente de requerimento administrativo, sob pena de configuração do enriquecimento ilícito da Administração [...] (Recurso Especial nº. 1.662.749/SE, rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/06/2017).

Assim, depreende-se do julgado que o fato de o servidor não ter requerido a conversão da licença-prêmio antes da transposição **não é justificativa para obstar o direito de recebê-las em pecúnia.**

Além disso, acaso o anterior entendimento do CSPG fosse o mais adequado, o Estado deveria intentar pretensão de ressarcimento em face da União em relação a todos os valores pagos durante o vínculo funcional mantido com os servidores transpostos (salário, férias, 13º, licenças prêmios gozadas ou indenizadas, etc.), o que, no entanto, consoante constam nas emendas constitucionais que tratam do tema, resta vedado, pois o constituinte expressamente obstou o pagamento retroativo em tais casos.

Logo, por todos os ângulos, a superação do parecer normativo merece acolhimento, haja vista que a extinção do vínculo do servidor com a Administração Pública estadual, e consequente impedimento de gozar as licenças adquiridas, apontam para o gozo através da pagamento em pecúnia, e sua não concessão afronta o **princípio da isonomia**.^[4]

Ante o exposto, **não há razão jurídica para se negar o mesmo direito aos servidores que se encontram na mesma situação jurídica apenas porque foram transpostos antes de o Estado realizar o pagamento.**

2.7. DA EXTENSÃO DO ENTENDIMENTO ÀS DEMAIS VERBAS RESCISÓRIAS

Considerando que o estado de Rondônia é o ente público **legítimo** para realizar o pagamento da licença-prêmio aos servidores públicos que adquiriram tal direito quando ainda pertencentes ao quadro de pessoal do Estado de Rondônia, o mesmo entendimento **deve ser aplicável às demais verbas rescisórias devidas**, pois a razão jurídica subjacente é exatamente mesma, **não** havendo motivo para realizar distinção no seu tratamento.

A **ressalva** que se faz é apenas a de que, antes da realização do seu pagamento, a administração estadual deverá **certificar-se** que o período de referência levado em consideração para o pagamento das verbas rescisórias já não foi considerado pela União para pagamento do mesmo ou equivalente direito, o que acarretaria inegável *bis in idem*.

2.8. DAS NORMAS DE CONTINGENCIAMENTO DE GASTOS PÚBLICOS

Não se desconhece que, a partir da edição do Decreto nº 20.887/2016, que trata da racionalização dos gastos públicos no âmbito da Administração estadual, ficaram suspensos os pagamentos de determinados benefícios salariais, dentre os quais se encontra a conversão da licenças prêmio em pecúnia. É o que se depreende do art. 5º, caput, daquele dispositivo, *in verbis*:

Art. 5º. Fica temporariamente suspensa, a contar de 10 de junho de 2016, **a inclusão em folha de novos pagamentos dos benefícios salariais decorrentes da conversão em pecúnia de férias**, de licença-prêmio e de licença especial dos servidores pertencentes aos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo e novas despesas relacionadas com: [...]

Todavia, a regra geral invocada acima comporta suas **exceções**, as quais restam elencadas no §1º, do citado dispositivo, veja-se:

§1º. **Excetuam-se** do disposto no caput deste artigo:

I - **as inclusões já implantadas ou programadas à implantação em folha Decreto;**

II - **a inclusão referente a processos já com cálculo, antes da vigência deste elaborados e aprovados pelo Gestor da Pasta e ainda não implantados até a data da vigência deste Decreto;**

III - **as hipóteses de falecimento do servidor, aposentadoria, reserva remunerada, reforma, ou doença grave devidamente atestada pela Junta Médica Oficial do Estado, sendo neste último caso necessária a**

autorização do Titular da Pasta da SEPOG; e
IV - os acordos sindicais já firmados.

Lado outro, em que pese a suspensão temporária da conversão de licença prêmio em pecúnia, o próprio texto legal, consoante disposição do art. 10, abre a possibilidade de que o Titular da Pasta, com a recepção da SEPOG, SEFIN e SUGESP, autorize casos que não possam sofrer adiamento da demanda, considerando o custo-benefício e o atendimento do interesse público. Veja-se:

Art. 10. Os casos omissos e as excepcionalidades deverão ser justificados pelo Titular da Pasta e recebidos pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG, que comporá conjuntamente com a Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN e a Superintendência de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos - SUGESP, uma Comissão Permanente de Racionalização de Gastos, **a qual autorizará somente os casos que não possam sofrer interrupção ou adiamento da demanda, apenas pelo prazo necessário, sempre considerando o custo-benefício e o atendimento do interesse público.**

Ademais, convém pontuar que, muito embora tais normativas tratam da racionalização de gastos públicos, não se constituem de óbice para a realização do pagamento no caso dos autos, mas apenas à definição do momento em que ocorrerá, sempre observando a razoável duração dos processos.

2.9. DA CORREÇÃO MONETÁRIA

No que se refere à controvérsia jurídica acerca da incidência de correção monetária, não descuido que já houve manifestação jurídica tratando do tema - processo SEI nº 0020.516858/2020-13 -, por intermédio do qual esta Procuradoria-Geral opinou no sentido de se **reconhecer** o direito à sua incidência(0021528246), haja vista que *"a correção monetária nada acresce aos valores devidos, mas apenas recompõe o poder aquisitivo da moeda"*.^[5]

Esclareço, no entanto, que a incidência de correção monetária se dará **a partir** da data de reconhecimento do direito por parte da Administração Pública estadual.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **opino pela viabilidade jurídica** de pagamento pelo estado de Rondônia de todas as verbas rescisórias devidas aos servidores públicos estaduais transpostos aos quadro da União, **desde que** tenham adquirido tal direito antes desse evento, com declaração expressa de **superação** ao anterior entendimento do CSPGE sobre o mesmo assunto, e **observadas as seguintes diretrizes**:

i) a Administração, antes da realização de qualquer pagamento, **deverá deliberar expressamente** acerca da ocorrência da prescrição;

ii) nos casos em que o autor **tenha judicializado a controvérsia**, será necessário que a Administração suspenda o curso de eventual processo administrativo que trate do tema dos autos, a fim de que seja analisada a possibilidade de realização de acordo e se evite o risco de vulneração à sistemática constitucional de precatórios;

iii) antes da realização do pagamento, deverá o gestor **certificar-se** quanto à adequação orçamentária e financeira para a ocorrência do pagamento;

iv) a realização do pagamento das verbas rescisórias **somente ocorrerá** acaso o direito em questão já não tenha sido adimplido pelo Estado ou pela União e, ainda, **(iv.a) não** tenha a União considerado o período de referência para pagamento do mesmo ou equivalente direito, a fim de se evitar *bis in idem*;

v) a incidência de correção monetária se dará **a partir** da data de reconhecimento do direito

por parte da Administração Pública estadual;

vi) após a realização do pagamento das verbas rescisórias, deverá o Estado **comunicar** tal ocorrência à União;

Com isso, **registro** a perda do objeto do tópico "2.4 DA CONVERSÃO DA LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA EM FAVOR DOS SERVIDORES TRANSPOSTOS PARA OS QUADROS DA UNIÃO" do Parecer Normativo nº 377/2021/PGE-PCDS, considerando o novo entendimento do Conselho Superior desta Procuradoria Geral.

Por fim, deve a **SEGEP** ser **comunicada** a respeito da superação em questão, a fim de se evitar o surgimento de novas demandas semelhantes, em evidente prejuízo ao erário, sobretudo por decorrência do incremento da obrigação de pagar gerada pelo processo judicial.

Porto Velho, data e hora do sistema.

TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA
Procurador-Geral Adjunto do Estado

[1] BARBOSA, Gilberto. Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis do estado de Rondônia, das autarquias e das fundações públicas: lei complementar 68/1992. Curitiba: Juruá, 2017, p. 185.

[2] Apelação Cível, Processo nº 1009123-09.2006.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Eliseu Fernandes, Data de julgamento: 18/11/2009.

[3] RE 587371 DF - DISTRITO FEDERAL Órgão Julgador Tribunal Pleno Partes RECTE.(S) UNIÃO, RECDO.(A/S) JAYDER RAMOS DE ARAÚJO Publicação DJe-122 24-06-2014 Julgamento 14 de Novembro de 2013 Relator Min. TEORI ZAVASCKI.

[4] “firma a tese de que não se pode desenvolver qualquer espécie de favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17. ed. 2004. p. 86.

[5] TRF da 1ª Região, na AC 0003755-10.2009.4.01.3700, rel. Des. Fed. João Luiz de Sousa, j. em 02/10/2019, 2ª Turma.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Cordeiro Nogueira, Procurador(a)**, em 17/05/2022, às 13:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0028840604** e o código CRC **2E5230C3**.