



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 1/11

PROCESSO:153/2024-CONS.JURIDICA-SEAD

ORIGEM:Secretaria de Estado da Administração

PARECER: 337/2024

ASSUNTO:Aplicação do art. 8º, IX, da Lei Complementar (Federal) nº 173, de 27 de maio de 2020, no âmbito da Administração Pública Estadual.

INTERESSADO:Sindicato dos Integrantes da Carreira de Gestão Pública do Estado de Sergipe

CONCLUSÃO: POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA

DESTINO: Secretaria de Estado da Administração

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA FORMULADA PELA SEAD QUANDO À POSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO NO PERÍODO PANDEMICO COMPREENDIDO ENTRE 28/05/2020 A 31/12/2021, CONSOANTE ART. 8º, IX, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 173/2020, PARA CÔMPUTO DO AQUISITIVO DE LICENÇA PRÊMIO, NA MODALIDADE AFASTAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ATRAVÉS DO TEMA 1137. COMPREENSÃO DE QUE SE TRATA DE NORMA QUE NÃO VERSA SOBRE O REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS, MAS SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS. PROIBIÇÃO LIGADA DIRETAMENTE AO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À AUSÊNCIA DE CONVERSÃO EM PECÚNIA OU OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL, RESSALVADOS OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES DA ÁREA DE SAÚDE E DA SEGURANÇA PÚBLICA, NA FORMA EXCEPCIONADA PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 191/2022.

PARECER

I – RELATÓRIO

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente.

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ - Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 2/11

Através do ofício 143/2024, a SEAD remete à análise desta Procuradoria requerimento formulado pelo Sindicato dos Integrantes da Carreira de Gestão Pública do Estado de Sergipe, referente à possibilidade jurídica, à luz do que prevê o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal 173/2020, de contagem de tempo de serviço no período pandêmico compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021, para fins de aquisição do direito ao gozo da licença-prêmio, na modalidade afastamento.

O requerimento vem instruído com o parecer 26/2022 (fls. 08/14), da lavra da Consultoria de Processos Administrativos do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

É do que se trata.

II - MÉRITO

O foco da consulta aqui formulada é o art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal 173/2020, que assim previu (com grifos):

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins".

Eis o que pondera a entidade de classe requerente:

"Observe-se que as medidas do referido art. 8º visavam evitar o aumento de despesa com pessoal no



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE

Pág. 3/11

período da calamidade pública, de modo que esse período jamais poderia ser utilizado para quaisquer fins com impacto orçamentário e financeiro.

Ou seja, no caso da licença-prêmio, restou proibida qualquer possibilidade de utilização do período de 28/05/2020 (data de publicação da Lei Complementar) a 31/12/2021 para fins de aquisição do direito ao pagamento de licença-prêmio em pecúnia.

Por outro lado, note-se que a parte final do mencionado art. 8º, inciso IX, ressalva a contagem desse período para fins de tempo de efetivo exercício, incluindo aposentadoria, e outras finalidades funcionais que não geram, diretamente, aumento de despesa com pessoal.

Em outras palavras, a Lei Complementar Federal ressalvou das vedações os efeitos não financeiros da contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021, permitindo que os servidores possam aproveitá-lo como de efetivo exercício para finalidades que não geram, do ponto de vista orçamentário, aumento de despesa, tais como férias, por exemplo.

No caso, o afastamento para gozo da licença-prêmio é direito previsto na legislação estatutária dos servidores públicos estaduais. cuja aquisição depende da assiduidade contínua e ininterrupta do servidor a cada período de tempo (arts. 128 e ss. da Lei nº 2.148/1977 c/c arts. 96 e ss. e art. 208 da Lei Complementar nº 16/1994).

Como se nota, a concessão do afastamento em si para gozo da licença-prêmio (sem pagamento em pecúnia) não ocasiona aumento de despesa com pessoal, fato que atrai a incidência da ressalva prevista na parte final art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar (Federal) nº 173/2020, permitindo a contagem do período de 28/05/2020 a 31/12/2021 para fins de aquisição do direito ao gozo da licença-prêmio, na modalidade afastamento".

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente.

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ - Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 4/11

Pois bem.

Consoante Tema 1137 do Supremo Tribunal Federal, "*é constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)*".

Assim, restou superada toda a celeuma jurídica que se levantou à época da edição da LCF 173, nos idos de 2020, acerca da eventual violação constitucional das referidas regras de controle de gastos de pessoal, impostas pela União aos estados e municípios.

A assertiva deu-se quando do julgamento do RE 1311742, com Repercussão Geral, assim ementado:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVIRUS SARS-COV-2 (COVID-19). SERVIDOR PÚBLICO. CONTENÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. ARTIGO 8º, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.442, 6.447, 6.450 E 6.525. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

(STF - RE: 1311742 SP, Relator: MINISTRO PRESIDENTE, Data de Julgamento: 15/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/05/2021)"

Ao longo da digressão exegética que conduziu o julgamento, revela-se a compreensão daquela Corte Suprema de que o dispositivo em referência consistiu em norma de restrição ou controle orçamentário, no que se refere ao aumento dos gastos públicos com pessoal, e não de interferência nos diversos regimes estatutários em que repercutiu.

Nesse rumo, o acórdão remete-se ao julgamento da ADI 6442, em que foi relator o Ministro Alexandre de Moraes, cuja ordem de fundamentos assim destaca (com grifos):



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 5/11

"(...) analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID19.

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia.

(...)

Por seu turno, art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID19, instituindo restrições de ordem orçamentária no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária.



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 6/11

(...)

Conclui-se que, ao contrário de deteriorar qualquer autonomia, a previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

(...)

Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (CF, art.37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial (RE 1.114.554 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 7/2/2020; ADI 4.461, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019) ”.

Para o STF, portanto, tratou-se de restrição (temporária) de ordem orçamentária para obstar o incremento de gastos públicos com pessoal.

Este, inclusive, o viés que afasta a eventual inconstitucionalidade do dispositivo, qualificando-o como regra de controle episódico de finanças públicas, sob a caracterização de cenário nacional de exceção fiscal, e não como de intervenção no regramento jurídico do servidor público dos demais entes, quando então o comprometimento da ordem constitucional poderia se fazer presente.

Com efeito, o conteúdo de salvaguarda fiscal da disposição legal em referência já é anunciado pelo seu *caput*, quando circunscreve as proibições que institui à hipótese de que trata justamente a Lei



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE

Pág. 7/11

Complementar 101/2000¹, que regulamenta a responsabilidade na gestão fiscal.

Dessa forma, quando em mira que a restrição posta pela LCF 173, art.8º, tem impulso e conteúdo estritamente fiscal, é que se viabiliza a exegese proposta.

Em consequência, em relação à hipótese do inciso IX, seu sentido constitucional se confirmaria diante tão apenas de *"mecanismos que aumentem a despesa de pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço"*, na letra do próprio dispositivo.

A *contrario sensu*, a espécie aquisitiva legal da qual não decorresse elevação de gasto com pessoal estaria imune à vedação, porque alheia ao seu propósito financeiro e fiscal.

Nesse cenário, a menção expressa feita pelo legislador à licença prêmio no bojo daquele dispositivo, localizando-a dentre os institutos nominados para cujo cômputo do aquisitivo o lapso indicado estaria excluído, somente se justificaria em casamento com a condição geral, constante do mesmo texto, de que a respectiva concessão aumentasse a despesa de pessoal, diferentemente do que se aplicaria às gratificações por tempo de serviço, igualmente enumeradas, cuja natureza é de acréscimo de ganho, o que invariavelmente implica em incremento de folha (anuênios, triênios e quinquênios).

No que diz respeito ao cômputo da chamada licença prêmio, ou por assiduidade, o óbice somente atuaria na sua conversão em pecúnia, como permitido por determinados regimes jurídicos, ou ainda quando presente algum gasto com pessoal imediato, tal qual a necessidade de substituição onerosa.

O gozo através do afastamento puro e simples, desde que desacompanhado de qualquer elevação de folha, não se desencontraria do sentido constitucional da norma atribuído pelo STF, estando, via de consequência, permitida a contagem com essa finalidade.

Licença prêmio é direito a afastamento momentâneo do serviço, sob

1"Art. 65.Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação (...)"

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente.

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ - Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 8/11

perspectiva de repouso, conquistado por lapso de assiduidade, sem reflexo pecuniário, em princípio, de modo que, nesta versão genuína, estaria salvaguardada da restrição fiscal posta pelo art.8º, IX, da LCF 173/2020.

A conclusão decorre de exercício de teleologia interpretativa, a partir da referência de constitucionalidade proclamada pelo STF, sem margem de comprometimento da vigência da norma nacional que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

Confira-se, por oportuna, manifestação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte em idêntico rumo (com grifos)²:

"A toda evidência, em homenagem ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não se trata de negar vigência à hipótese de vedação erigida pela Lei Complementar nº 173/2020, mas de interpretá-la em sintonia com o desiderato a que se propõe, que outro não é senão a inibição do incremento de despesas com pessoal, fenômeno este completamente estranho ao instituto da licença-prêmio, que é despido, na sua essência, de efeitos financeiros.

É o caso de interpretação teleológica da norma, emprestando-se significação ao fim colimado pela lei complementar em análise, que apenas desincumbiu-se de vedar o aumento de despesas com pessoal durante o enfrentamento da crise derivada da COVID-19, em busca da manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim, é possível inferir que não há óbices ao deferimento da solicitação das entidades representativas de classe dos servidores, no sentido de que seja revista a decisão anterior para possibilitar a contagem do tempo para concessão de licença-prêmio por assiduidade, devendo se restringir, apenas, durante o interstício estabelecido pela norma complementar federal, a possibilidade de gozo da licença prêmio adquirida.

2 Procedimento de Gestão Administrativa nº 20.23.0034.0000103/2021-06



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág. 9/11

no período, eis que o afastamento de membro enseja o pagamento de licença compensatória ao substituto, ou de sua conversão em pecúnia”.

Assim, se de norma de contenção fiscal se tratou, com o alvo de frear gastos com pessoal, por conta da excepcionalidade da circunstância vivida, autoriza-se a exegese de que a mesma não suspenderia a contagem temporal para fins de direitos estatutários, previstos nas três esferas normativas federativas, sempre que ausente reflexo financeiro, como o caso da licença prêmio na modalidade afastamento.

Registre-se, por fim, que, em momento seguinte, quando já superado o lapso temporal suspensivo, através da Lei Complementar 191/2022, o legislador federal imunizou os servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dos efeitos da referida vedação, porém postergando os reflexos financeiros para janeiro de 2022, obstando eventuais efeitos retroativos, em confirmação do propósito de salvaguarda fiscal da norma originária, como acima ponderado.

Nesse sentido, o §8º acrescido ao referido art.8º:

“§ 8º O disposto no inciso IX do “caput” deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no “caput” deste artigo, de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram



COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág.10/11

direito ao pagamento de atrasados, no período especificado;

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo;

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022."

Para tais seguimentos do serviço público, portanto, a lei não apenas ressalvou o cômputo do período assinalado para formação dos aquisitivos, como ainda, indo além, permitiu os respectivos efeitos pecuniários, projetando-os no tempo, todavia, em preservação da austeridade fiscal que justificou a limitação legal.

Já aqui, contudo, à míngua de respaldo legal, não se está permitindo o adiamento dos ditos efeitos financeiros para as demais categorias de servidores, senão outorgando-lhes o direito específico de computarem o período de exceção para fins de aquisição de licença prêmio, apenas com o fim de gozo/afastamento, porque a exegese constitucional do dispositivo assim permite.

III - CONCLUSÃO

Nessa ordem de fundamentos, manifesto-me pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contagem do período pandêmico de 28/05/2020 a 31/12/2021, previsto no art. 8º, IX, da Lei Complementar Federal 173/2020, para fins de aquisição do direito de licença-prêmio, **CONDICIONADA** à ausência de conversão em pecúnia ou qualquer outro reflexo financeiro, **RESSALVADOS** neste ponto, os servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública.

Pela repercussão geral, recomendo o envio dos autos ao Conselho Superior da Advocacia-Geral do Estado.

É o parecer s.m.j.

Aracaju, 23 de janeiro de 2024



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

COORDENADORIA CONSULTIVA DA VIA ADMINISTRATIVA E DE SERVIDOR PÚBLICO - PGE
Pág.11/11



ASSINADO ELETRONICAMENTE
Verificar autenticidade conforme mensagem
apresentada no rodapé do documento

MÁRCIO LEITE DE REZENDE
Procurador(a) do Estado