



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Pt on line

Pt. SEI 0554.0000390 / 2026

13/03/2026.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça de São Paulo.

Procedimento SEI 29.0001.0022996.2021-04

**EMENTA:** Licença-prêmio. Art. 8º, IX, da Lei Complementar Federal 173/20. Revogação pela Lei Complementar 226, de 12 de janeiro de 2026. Contagem retroativa do período entre 28.05.2020 e 31.12.2021 (583 dias). Revogação de norma impeditiva a implicar no imediato aproveitamento do período *para o compute de licença-prêmio*, direito que preexistia à sua temporal, e excepcional, limitação de contagem.

A ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, por seu Presidente, vem à presença de Vossa Excelência expor e requerer o que segue.

No procedimento acima epigrafado, requereu esta entidade de classe que se determinasse a contagem, para fins de licença-prêmio, do período aquisitivo havido entre 28.05.2020 a 31.12.2021, com dita suspensão de contagem por força do disposto no art. 8º, IX, da Lei Complementar Federal 173/20.



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Em breve síntese, de se dar destaque que houve anterior alteração da Lei Complementar Federal 173/20, pela Lei Complementar Federal 191/22, quando se determinou expressamente que as restrições do inciso IX, do *caput* do artigo 8º, da L.C. 173/2020, não se aplicavam mais aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale dizer – e quanto à casuística aqui revolvida – que os servidores civis e militares da área da saúde, bem como os da segurança pública, já tiveram o expreso reconhecimento do direito à contagem do tempo de licença-prêmio, não computado no período de pandemia.

De se apontar que os membros do *Parquet* não deixaram de trabalhar no período aludido. Bem assim não o fez o serviço público brasileiro.

O *discrimen* trazido pela lei (Lei Complementar Federal 191/22), beneficiando parte do serviço público, por evidente tisonava os constitucionais princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF/88), proporcionalidade e razoabilidade (ínsitos ao *Due Process of Law*, art. 5º, LIV, da CF/88 - aplicável ao processo administrativo), além de ofender à constitucional proteção conferida à segurança jurídica (art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88).

A Lei Complementar 173/2020 tinha evidente vigência temporária e inequívoco propósito de restringir gastos do poder público durante o período de calamidade pública, decorrente da epidemia pelo novo coronavírus.



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

O direito à licença-prêmio aos membros do Ministério Público de São Paulo preexistia à norma citada, e está previsto nos artigos 207, VIII e 211, da Lei Complementar Estadual 734/93.

Entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 continuaram os integrantes do *Parquet* paulista no pleno exercício de suas atividades.

Mais que isso, todos os desafios do período não impediram o Ministério Público de São Paulo de desempenhar, como absoluto denodo, suas funções constitucionais e legais, mercê do empenho e dedicação - com extremado zelo - da Administração Superior, dos(as) Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça, bem como de seus Servidores.

Tudo isso para se dizer: havia plena razoabilidade da lei em comento (LC 191/22) ao conferir – justamente – o direito à contagem de tempo de tempo, inclusive para fins de licença-prêmio, no período apontado.

O que não havia era razoabilidade e proporcionalidade em restringir seu espectro material a determinadas carreiras públicas, conquanto as demais também trabalharam – com os meios então disponibilizados pela administração, para que não houvesse descontinuidade do serviço – em mesmo período.

O direito em comento, licença remunerada de três meses a cada cinco anos ininterruptos de labor, foi plenamente satisfeito por todos os membros da carreira ali em atividade.





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Porém, e partir de hoje, essa importante questão não se posta mais no campo da interpretação ou de aplicação de precedentes (de se gizar que vários foram os requerimentos formulados por esta associação, postulando o requerimento desse direito<sup>1</sup>, inclusive colacionando precedentes administrativos de outros órgãos), e, sim, vem da Lei Complementar Federal 226/2026 que revogou a norma que a isto impedia (inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020).

Bem por isso, há de ser reconhecido e implantado.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42), em seu artigo 2º, preconiza que: “Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.”

Aquilo que pode se chamar de interpretação autêntica – trazida pelo próprio legislador – bem demonstra que a vigência atemporal da lei – até modificação ou revogação – só ocorrerá se a norma não for de vigência temporária.

A L.C. 173/20 é típica norma de vigência temporária e extraordinária, promulgada para regular situação transitória e excepcional – e de caráter financeiro – não podendo por isso, trespassada a produção de seus efeitos, extirpar a fluência de direito pré-existente, mesmo porque não revogou regimes jurídicos.

Aliás, o Pleno do Tribunal de Contas de Pernambuco – revendo anterior posição tomada no processo TCE – PE Nº 156 / 2021<sup>2</sup> - já havia expedido Enunciado Administrativo determinando a contagem de tempo do período de pandemia para fins de licença-prêmio:

<sup>1</sup> Pts. 29.0001.022966.2021-04 (04.02.2021), 29.0001.0121986.2021-12 (21.06.21), [227.0554.0005417.2022](#) (02.09.22), 227.0554.0003982.2023 (12.07.23) e [227.0554.0004309.2023](#) (27.07.23).

<sup>2</sup> De 17.02.21.



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

“ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 14, DE 08 DE JUNHO DE 2022. Uniformiza entendimento acerca da aplicação do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, acerca da contagem do tempo de serviço, para fins de aquisição e gozo de licença- prêmio, trabalhado durante o período da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em sessão ordinária do Pleno realizada 08 de junho de 2022, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, especialmente do disposto no artigo 102, incisos XVII e XVIII, da Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) e arts. 22, inciso XX, e 222 da Resolução TC nº 015, de 10 de novembro de 2010 (Regimento Interno), aprovou e faço expedir enunciado administrativo de seguinte conteúdo: ENUNCIADO ADMINISTRATIVO TCE-PE nº 14, de 08 de junho de 2022.”

**O período trabalhado de 28/05/2020 a 31/12/2021 pelos servidores públicos, cuja contagem para fins de aquisição e gozo de licença-prêmio foi excepcional e temporariamente suspensa em face da aplicação do art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, nos termos da decisão proferida no Processo de Consulta nº 20100657-1, deve ser averbado e reincorporado ao patrimônio jurídico do servidor, uma vez que já ultrapassado o limite temporal de vigência das proibições legais impostas aos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 e não implicar aumento direto de despesa com pessoal.** Fundamento Legal: Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, art. 8º, inciso IX; Constituição do Estado de Pernambuco, art. 131, § 7º, inciso III; Parecer TC PROJUR nº 042, de 15 de março de 2022. Art. 2º Este Enunciado entra em vigor na data de sua



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

publicação. Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em 08 de junho de 2022<sup>3</sup>.

Não se tratava de isolada decisão de Tribunal de Contas.

Em 25 de novembro de 2021, por maioria absoluta, decidiu o Tribunal de Contas do Paraná, e em consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça daquele Estado:

“ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

**I - Conhecer a Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Exmo. Desembargador José Laurindo de Souza Netto, sobre questões relacionadas à licença-especial ante o que consta na Lei Complementar nº 173/20 e, no mérito, responde-la nos seguintes termos:**

**a) Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, sendo vedados apenas o pagamento e fruição nesse período”**

Cabente a parcial transcrição do parecer do Ministério Público de Contas do Paraná jungido ao feito suso mencionado, o qual inclusive pontua que a decisão de mérito da Representação por Inconstitucionalidade 212.8860-87.2020.8.26.0000 (TJ/SP) não pode ser paradigma para a vedação do compute do período em apreço:

<sup>3</sup> [http://www.pge.pe.gov.br/app\\_themes/doc\\_consultiva\\_boletim\\_pessoal\\_07\\_2022.pdf](http://www.pge.pe.gov.br/app_themes/doc_consultiva_boletim_pessoal_07_2022.pdf).





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

“Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020. Cômputo do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para todos os fins legais. Possibilidade. Concessão ou fruição dos benefícios apenas posteriormente ao esgotamento do regime fiscal extraordinário e vedado o pagamento retroativo. Conversão de licença especial em pecúnia por magistrados em atividade. Simetria constitucional sob análise do STF. Ausência de lei autorizadora da conversão. Impossibilidade. Pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

...

Embora a parte inicial do inciso aparentemente vede expressamente a contagem de tempo ‘como de período aquisitivo’, na sequência é indicado que a vedação recairá ‘exclusivamente para a concessão’ de vantagens que ‘aumentem a despesa de pessoal em decorrência da aquisição de terminado tempo de serviço’ O final do dispositivo, a seu turno, ressalva que não haverá prejuízo à contagem do período como ‘tempo de efetivo exercício’

Desse modo, mostra-se razoável concluir que é permitida a contagem de tal lapso como período aquisitivo dos direitos enunciados no dispositivo, desde que a sua concessão ocorra apenas posteriormente a 31 de dezembro de 2021.

Com isso, fica resguardada a contagem do período como de efetivo exercício (autorizada pela parte final do dispositivo), sem, no entanto, acarretar aumento de despesa com pessoal no contexto de vigência das restrições previstas na Lei Complementar nº 173/2020.

...

Seguindo essa lógica, nos parece que o objetivo primordial da proibição foi contingenciar recursos para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, vedando-se momentaneamente a concessão de vantagens funcionais com repercussão financeira. No entanto, a ressalva contida no final do enunciado



**ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

assegura que tal período deverá ser computado como “tempo de efetivo exercício”, o que autoriza, na ótica ministerial, a conclusão de que, superado o contexto de calamidade pública, os direitos inerentes a cada carreira possam ser exercidos em sua plenitude, inclusive com a concessão de vantagens financeiras represadas em decorrência da suspensão legal. Em outras palavras, entende-se que a partir de 1º de janeiro de 2022 o período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 poderá ser contabilizado para concessão das verbas que estavam sobrestadas durante aquele período (anuênios, triênios, quinquênios, licença especial etc.), de acordo com os requisitos do respectivo estatuto funcional.

A reforçar esta linha hermenêutica, veja-se o trecho do parecer do Senador **Davi Alcolumbre**, então Presidente do Senado Federal, lançado por ocasião do processo legislativo que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 173/2020. Extrai-se de tal documento, colacionado no parecer jurídico do consultante, que a finalidade da legislação seria ‘limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021. (...) E, por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar’.

Essa também é a premissa da manifestação do STF na ADI 6.525, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em que foi reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, como se extrai da ementa do Acórdão:

EMENTA: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000.





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. 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 COVID-19.



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. 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.

8. **As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro**, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. (Supremo Tribunal Federal, ADI 6.525, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 15/03/2021, publicação em 23/03/2021).

**De acordo com o STF, portanto, o art. 8º tem por objetivo principalmente impedir, de maneira temporária, a elevação da despesa com pessoal em todos os entes federativos**, de modo a assegurar o direcionamento de recursos às ações de enfrentamento da pandemia. **Dessa forma, para este órgão ministerial parece razoável concluir que, uma vez superado o contexto ensejador das restrições, possam ser assegurados de maneira plena os direitos legalmente atribuídos aos servidores públicos, inclusive com a contabilização, para todos os fins legais, do período de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021.**





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Vale dizer, o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não promoveu a derrogação ou a suspensão da vigência dos estatutos funcionais, mas tão somente estabeleceu regime excepcional de contenção fiscal, valendo-se a União, para tanto, de sua competência para a edição de normas gerais de direito financeiro (art. 24, I e §1º, da Constituição).

Entendimento contrário acabaria por permitir a intervenção da União sobre a esfera da autonomia administrativa dos demais entes federados, ou seja, viabilizaria àquele ente a modificação do regime jurídico dos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o estabelecimento de requisitos excepcionais para a concessão de direitos previstos estatutariamente. Em outras palavras, permitir-se-ia a projeção para o regime jurídico dos servidores públicos dos efeitos que deveriam ser circunscritos ao contexto temporal de enfrentamento da pandemia. No entanto, releva destacar que a modificação, ainda que de maneira transitória e pontual, dos critérios para a aquisição e o exercício de direitos funcionais exigiria atuação legislativa de cada ente federado.

Portanto, sob uma perspectiva sistemática, uma vez ultrapassado o contexto excepcional da pandemia, entende-se que estaria esgotado o regime especial de contenção financeira estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020, admitindo-se a regular concessão de direitos funcionais previstos em lei, assim reconhecidos em razão do exercício da autonomia administrativa de cada ente federado. Dessa forma, resta compatibilizada a prerrogativa da União de estabelecimento de normas gerais de direito financeiro com a autonomia administrativa de Estados, Distrito Federal e Municípios.





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

**Aliás, essa interpretação parece condizente com o entendimento do STF sobre a matéria, como se colhe do voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI 6.525:**

**‘Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação. Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas.’**

Não se ignora que a matéria é complexa, e que tem recebido interpretações distintas pelos tribunais pátrios. **Como se nota da manifestação técnica do consulente, ato normativo do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público estadual, vedou a contagem do tempo de serviço. No entanto, a Associação Paulista do Ministério Público (APMP) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o TJ/SP, que deferiu liminar para determinar a contagem do tempo de serviço durante o período supracitado, mas suspendendo o pagamento das vantagens eventualmente adquiridas.**

Contra tal decisão foi manejada a Suspensão de Liminar nº 1.423- SP, perante o STF, que foi rejeitada pelo Relator, Ministro Luiz Fux, como se verifica de sua ementa:



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

SUSPENSÃO DE LIMINAR. DIREITO FINANCEIRO. SERVIDORES PÚBLICOS. DECISÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC Nº173/2020. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE EFEITOS FINANCEIROS IMEDIATOS. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO E FRUIÇÃO DE BENEFÍCIOS. APARATO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS JÁ EXISTENTE. ESTREITO ÂMBITO DE COGNIÇÃO DOS INCIDENTES DE CONTRACAUTELA. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE. (Supremo Tribunal Federal, SL 1.423, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 22/02/2021, publicação em 23/02/2021).

**Em consulta ao andamento da ADI estadual (processo nº 2128860-87.2020.8.26.0000), nota-se que, no mérito, a demanda foi julgada improcedente pelo TJ-SP, mantendo-se, portanto, o ato normativo impugnado. A despeito disso, como visto acima, há manifestação de ao menos um ministro do STF que não vislumbrou, em análise perfunctória, qualquer vício na decisão que concedera a liminar no feito.**

...

**Ainda, releva destacar que outros Tribunais têm adotado entendimento diverso. É o que se nota do parecer do consultante, que informa que os Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Santa Catarina e Rio de Janeiro, bem como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, proferiram decisões administrativas autorizando a contagem do período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de aquisição de vantagens legais, suspendendo-se, no entanto, seu pagamento.**



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Nesse contexto, considerando as perspectivas gramatical, teleológica e sistemática, revela-se adequada a interpretação do dispositivo (art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020) segundo a qual deve ser admitida, para todos os fins legais, a contagem do período entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, suspendendo-se, no entanto, as repercussões financeiras e a fruição dos respectivos benefícios no período. Vale dizer, eventuais direitos adquiridos entre aquelas datas poderão ser regularmente registrados na ficha funcional do servidor, proibindo-se, no entanto, seu pagamento (como no caso de quinquênios) ou sua fruição (como licença-prêmio) até 31 de dezembro de 2021.

...

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas aos quesitos formulados:

a) considerando as perspectivas gramatical, teleológica e sistemática, revela-se adequada a interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 segundo a qual, **uma vez esgotado o regime especial de contenção financeira estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020, será regular a concessão de direitos funcionais previstos em lei e eventualmente adquiridos em razão do tempo de efetivo exercício, inclusive com o cômputo do período de 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021**, nos termos definidos pelo estatuto de cada categoria, e vedado o pagamento retroativo.”

De mesmo esteio precedentes d’outros Tribunais de Contas de entes subnacionais:





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

“CONSULTA. LIMITES ESTABELECIDOS PARA O AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL DURANTE A VIGÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO DA NORMA COM O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. **CONTINUIDADE DA CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PARA AQUISIÇÃO DO DIREITO A ANUÊNIOS, TRIÊNIOS, QUINQUÊNIOS, LICENÇAS-PRÊMIO E DEMAIS MECANISMOS EQUIVALENTES.** IMPLEMENTAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS APENAS APÓS O FIM DO REGIME FISCAL PROVISÓRIO. VEDAÇÃO À PERCEPÇÃO RETROATIVA DE VALORES REFERENTES AOS PERCENTUAIS ACRESCIDOS DURANTE O REGIME FISCAL. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO À CONCESSÃO DA PROMOÇÃO E PROGRESSÃO FUNCIONAL, PREVISTAS EM LEI ANTERIOR AO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO COM RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

Estabelecidas essas premissas, no que tange à concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, alinhome ao entendimento do Corpo Técnico, da PGT e MPC, no sentido de que o período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021 possa ser considerado para fins de aquisição do direito ao respectivo adicional.

Isso porque, entendo que **a regra estabelecida no inciso IX, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20 deva ser compatibilizada ao princípio da segurança jurídica, insculpido no art. 5º, XXXI, da Constituição Federal**, de forma a garantir o direito adquirido dos servidores públicos à continuidade da contagem



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

do tempo de serviço para aquisição do direito a anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes.

No entanto, em razão das restrições estabelecidas pelo art. 8º terem como escopo o congelamento provisório dos gastos públicos, a fim de assegurar a recuperação financeira dos Estados e Municípios após a pandemia, os efeitos financeiros decorrentes dos marcos implementados nesse período somente poderão ser efetivados a partir de 01/01/2022, conforme a literalidade do art. 8º, caput, da Lei Complementar nº 173/20.

...

VOTO:

I – Pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, por reputar satisfeitos os seus pressupostos de admissibilidade, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 276/17; II – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao consulente, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta Consulta:

a) **O período compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021 pode ser considerado para fins de aquisição** do direito a anuênios, triênios, quinquênios, **licenças-prêmio** e demais mecanismos equivalentes. No entanto, os efeitos financeiros decorrentes dos marcos implementados nesse período somente poderão ser efetivados a partir de 01/01/2022, não havendo direito à percepção retroativa de valores referentes aos percentuais acrescidos no período” (**Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, j. 17/11/21, decisão unânime; grifo e negrito não no original).

“Uma interpretação mais literal do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 impediria a contagem de tempo para efeito 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”,



**ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

relacionando-se diretamente com a aquisição de vantagem que considere o fator tempo como critério para a sua percepção.

**No entanto, é imperioso buscar a finalidade da norma, sob o enfoque eminentemente teleológico. Nessa toada, deve-se distinguir a aquisição do direito (verificada com transcurso do tempo) dos efeitos financeiros advindos do direito incorporado ao patrimônio jurídico dos servidores do TCMRJ, uma vez que a legislação editada no auge da crise sanitária mundial pretendeu exigir da Administração Pública um esforço financeiro para enfrentamento da pandemia, com eficácia apenas no espaço temporal compreendido entre 20/05/2020 e 31/12/2021.**

À luz da Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Muller, a relação entre o texto da lei e a realidade no processo de interpretação e aplicação do direito deve ser compreendida a partir das expressões “programa da norma” e “âmbito da norma”. A ‘estrutura da norma’, portanto, será composta pelo teor literal da lei (programa) e o recorte social em que a lei será aplicada (âmbito).

Pensada, repise-se, no contexto da pandemia (âmbito da norma), a legislação, ao impedir a contagem de tempo para a aquisição de determinadas vantagens (programa da norma), nunca teve como intenção comprometer o regime funcional dos servidores públicos para além do marco temporal compreendido entre 20/05/2020 e 31/12/2021.

O sacrifício individual requerido pela Lei Complementar nº 173/2020 deve se adstringir àquele momento específico experimentado pela sociedade como um todo.





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

**Nesse sentido, a estrutura da norma reside na perfeita mescla entre a contenção de despesas com pessoal, tão somente no período das restrições e com vista ao enfrentamento da crise de saúde pública, sob pena de se verificar um completo descompasso entre o texto da lei e a realidade que ensejou a sua edição.**

Tal entendimento se coaduna àquele definido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro por meio do processo nº 300018-2/2020, julgado na Sessão Plenária de 20/10/2021.

Nos mesmos termos, em 05 de março de 2021, foi proferida decisão administrativa pela Presidência do E. TJERJ. **Na ocasião, restou consignado que a Lei Complementar nº 173/2020 tem como objetivo organizar financeiramente os entes federativos em razão da epidemia do Coronavírus e não inaugurar nova ordem jurídica para os servidores públicos estatutários.**

Por sua relevância e clareza, cumpre trazer à baila trechos da r. decisão:

(...) É irretocável o entendimento do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mantido pela v. Corte Suprema. A Lei Complementar nº 173/2020 tem como objetivo organizar financeiramente os entes federativos em razão da epidemia do Coronavírus e não inaugurar nova ordem jurídica para os servidores públicos estatutários. (...) Constata-se que o artigo 8º antes transcrito assevera em todos os seus incisos medidas de cunho financeiro aptas a evitar o aumento de despesas com pessoal durante o seu período de vigência. Por isso, emprestar apenas ao inciso IX interpretação diversa, como se ali estivesse disciplinado novo e transitório regime jurídico aos servidores públicos, onde o tempo de efetivo exercício existiria apenas para



**ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

a aposentadoria, ignorando-se todos os demais consectários – que tem previsão legal–, não se mostra adequado, em vista de imperiosa necessidade de se respeitar o direito adquirido dos servidores públicos. Desta feita, impõe-se a continuidade do cômputo do tempo de serviço para os fins de licença-prêmio e especial, vedada a conversão em pecúnia de marco quinquenal que tenha ou venha a ser completado durante o período indicado da Lei Complementar nº 173/2000. No tocante ao adicional por tempo de serviço, igualmente deve-se manter a contagem do tempo de serviço no período já assinalado, vedada tão somente a atribuição de efeitos financeiros aos marcos completados no período já mencionado, devendo ser implementados a contar de 01/01/2022. (Grifado)

Constata-se, assim, que interpretação diversa da norma não se revelaria razoável e proporcional, haja vista a imperiosa necessidade de se respeitar o direito adquirido dos servidores do TCMRJ. Desta feita, deve ser mantida a contagem do tempo de serviço, vedada tão somente a atribuição de efeitos financeiros durante o marco temporal supramencionado.

Em reforço à fundamentação acima, as vantagens que não representam aumento de despesa estão fora do alcance das restrições da norma, como é o caso da licença especial prevista no art. 110, da Lei nº 94/1979 (Estatuto do Servidor Público deste Município), concedida aos servidores públicos do TCMRJ. Nesta hipótese, restará vedada apenas a sua conversão em pecúnia durante o período indicado na Lei Complementar nº 173/2020.

...

Por todo o exposto, VOTO pelo recebimento do questionamento administrativo interno formulado pelo DGP, na forma do art. 85 do RITCMRJ, para, conhecendo-o, esclarecer as seguintes questões relacionadas à incidência, alcance



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

e os efeitos das restrições impostas pelo art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020, no âmbito deste TCMRJ:

...

**5. O óbice imposto pelo art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 não impede a continuidade da contagem do tempo de serviço, no período de 28/05/2020 a 31/12/2021, para fins de aquisição de triênios e licenças especiais;**

5.1. os efeitos financeiros dos triênios porventura adquiridos pelos servidores públicos no período em referência devem ser implementados somente a partir de 01/01/2022, vedado o seu pagamento retroativo;

5.2. Nas hipóteses de licenças especiais, fica autorizado, quando couber, a conversão em pecúnia do direito adquirido no período de 28/05/2020 a 31/12/2021, somente a partir de 01/01/2022;" (**Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**).

**“3. À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, é permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.**

...

À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura-se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença-prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo? Resposta: Sim. **É permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade**, se não acarretar aumento





ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

de despesa a ser paga no período.” (Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul, j; -05.08.21, v.u, Relator Conselheiro Ronaldo Chadid; grifo e negrito não no original).

“b) tendo em conta o disposto no inciso VI, parte final, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, bem como que a Lei Complementar nº 952/2019-DF foi editada em data anterior à decretação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia COVID-19, é admitida a contagem do referido período para fins de concessão de licença-prêmio, sendo vedada, todavia, a conversão em pecúnia da respectiva parcela, o que poderá ocorrer a partir de 01 de janeiro de 2022;” (Tribunal de Contas do Distrito Federal, j. 02.09.20, v.u., Relator Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva; grifo e negrito não no original).

E, afora todos os precedentes das Cortes de Contas acima citados – apontando-se que o parecer do Ministério Público de Contas do Paraná remete a que decisões de mesmo jaez (admitindo a contagem do período de 28.05.20 a 31.12.21 para fins de concessão de licença-prêmio) foram tomadas administrativamente pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, de Santa Catarina e do Rio de Janeiro, bem como pelo Ministério Público daquele Estado, **o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** - não obstante o ATO NORMATIVO Nº 01/2020-TJ/TCE/MP, de 3 de junho de 2020 – **vaticinou que, e mesmo d’antes da Lei Complementar Federal 226/2026, da segunda feita acolhendo r. parecer do Ministério Público de Contas (da lavra do então Procurador-Geral de Contas, Thiago Pinheiro Lima), que trespasado o dia 1º de janeiro de 2022 era possível a contagem do período mencionado para os fins de concessão de licença-prêmio:**



ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO

“TC-016638.989.20-2 Consultante: Valdinezio Luiz Cesarin – Prefeito do Município de Mineiros do Tietê. Assunto: Consulta quanto à aplicabilidade do artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

3) É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (‘in casu’ Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença prêmio e quinquênios?

RESPOSTA: A norma veda ‘contar’ o tempo compreendido entre 28/5/20 e 31/12/21 como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal no período assinalado. **Compreendido que a vedação corresponde à suspensão do prazo de contagem de adicionais por tempo de serviço e licença de assiduidade, nos limites do quanto indagado, o tempo remanescente a 28/5/20 pode, em princípio, ser retomado a partir de 1º/1/2022 para todos os efeitos.**” (TCE-SP, j. 02/12/20, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, v.u., grifo e negrito não no original).

“1) Considerando que a Lei Complementar Federal nº 173/2020 é uma norma de direito financeiro, excepcional e de vigência temporária, segundo o Supremo Tribunal Federal, editada com a finalidade específica de disciplinar situação especial decorrente da pandemia da COVID 19, é possível a contagem do tempo de serviço prestado, no período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 após o decurso deste lapso temporal, para todos os efeitos administrativos, com fundamento no regime jurídico do servidor público estadual ou municipal?



**ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

RESPOSTA: Sim, é possível. A contagem do tempo de serviço prestado durante o período excepcional (a partir de 28/5/2020, data da publicação da lei) é medida que deflui da norma, dada a sua natureza jurídica de Direito Financeiro, conforme decidido pelo Excelso STF.

Assegura-se ao Servidor a averbação do mesmo tempo para fins Estatutários, inclusive de adicionais e outras vantagens ligadas ao tempo de serviço público, de acordo, portanto, com o quanto preceitua o regime jurídico consolidado em seu respectivo Estatuto ” (TC-006395.989.23-9 e TC-006449.989.23-5; 12/07/23, rel. Conselho Renato Martins Costa).

Os precedentes acima citados já apontavam a inequívoca conclusão de que a vedação presente no artigo 8º, IX, da Lei Complementar Federal 173/20 tinha conteúdo excepcional e transitório, com procrastinação da contagem da licença-prêmio até 31.12.21, mas com a inequívoca necessidade de, e a partir de 1º de janeiro de 2022, computar-se o tempo anterior entre 28.05.20 e 31.12.21.

Sancionada e publicada a Lei (LC 226/2026) que expressamente revogou a norma tida por impediante (inciso IX, do art. 8º, da LC 173/2020), deve de imediato determinar-se a contagem, para fins de licença prêmio, do período entre 28.05.2020 a 31.12.2021, averbando-se esse período para fins de aquisição de licença-prêmio.

Essa averbação deve se dar, também, para os colegas que se aposentaram após 28.05.2020, requerendo-se que, nas hipóteses em que se verificar a formação de período de cinco anos com o acréscimo, dê-se o reconhecimento administrativo do bloco, determinando-se sua imediata indenização (inclusive pela absoluta impossibilidade de fruição).





**ASSOCIAÇÃO  
PAULISTA DO  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

Vale dizer, e a exemplo, que determinado colega tenha se aposentado – hipoteticamente – em 30.03.23, faltando-lhe 400 (quatrocentos) dias para a aquisição de novo bloco de licença-prêmio. Agora com o aproveitamento dos 583 (quinhentos e oitenta e três) havidos durante a pandemia, é de ser reconhecido esse bloco, determinando-se – e procedendo-se – à sua indenização pela impossibilidade de fruição.

Mesma situação deve aproveitar ao pensionista cujo instituidor da pensão tenha falecido e que lhe faltasse, quando do óbito, até 583 (quinhentos e oitenta e três) dias para a aquisição, em atividade, de novo bloco de licença-prêmio, ao que igualmente deve ser esse direito, adquirido pelo *de cujus*, reconhecido e indenizado ao pensionista.

Do exposto, requer-se o deferimento do pedido de contagem - para fins de licença-prêmio - do período aquisitivo entre 28.05.20 e 31.12.21, anotando-se o em prontuário dos membros da Instituição, assim como o também reconhecendo aos aposentados e pensionistas, conforme hipóteses acima apontadas.

Termos em que, p. DEFERIMENTO.

São Paulo, 13 de janeiro de 2026.

**PAULO PENTEADO TEIXEIRA JUNIOR**

Presidente da Associação Paulista do Ministério Público