



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2021/2022

### NOTA TÉCNICA Nº 007/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Ao cumprimentá-lo, encaminhamos a presente Nota Técnica relativa à possibilidade ou não de dilatação de prazo por mais 60 (sessenta) dias da licença materna usufruída pela servidora pública comissionada Débora Carvalho de Almeida.

Antes de adentrarmos na temática, há de esclarecer que a Controladoria Interna do Legislativo Municipal de Ananás – CILMA tem suas atribuições conferidas no embasamento legal dos artigos 31, 37, 70 e 74 da Constituição Federal; artigos 75 e 76 da Lei Federal 4.320/64; parágrafo único e caput do artigo 54 da Lei Complementar nº101/2000; artigo nº 122 da Seção IX da Lei Orgânica do Município de Ananás/TO e; por fim a Resolução nº 05, de setembro de 2022 - CMAT.

#### 1. ASSUNTO

1.1. Dispõe o presente opinativo sobre a possibilidade ou não de prorrogação da licença materna usufruída por servidora pública comissionada nos termos da Lei nº 11.770, de 09 de setembro de 2008.

#### 2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Sabe-se que no dia 06 de junho de 2022 a servidora pública comissionada Débora Carvalho de Almeida foi afastada temporariamente por motivo de licença-maternidade (120 dias). Porém, com o término de seu afastamento temporário em 03/10/2022, entrou em gozo do seu direito de suas férias do período aquisitivo de 14/02/2021 a 14/02/2022. Sendo o período do gozo imediato no dia 04 de outubro. Com isso, urge a necessidade de se analisar alguns aspectos técnicos, inclusive a possibilidade da prorrogação da licença materna já usufruída pela servidora após já há quinze dias no gozo de suas férias.

2.2. Ainda anotamos, neste introdutório, a possibilidade de a conduta do administrador público ser avaliada, inclusive, perante o teor do estabelecido no artigo 2º da legislação instituidora do Programa Empresa Cidadã - Lei nº 11.770, de 09 de setembro de 2008, o qual estabelece que *“É a administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 1º desta Lei”*.

2.3. É o breve relato dos fatos, assim, foi exarada essa manifestação que opina.

2.4. É o relatório, passamos à análise.

#### 3. ANÁLISE

3.1. De fato, a análise trata-se sobre a possibilidade da prorrogação da licença maternidade já no gozo ao direito de férias já adquirido sobreposto ao fim da licença materna usufruída, pois a interessada requerente já goza a quinze dias de suas férias.

3.2. Pois bem, preliminarmente, evidencia-se que a licença-maternidade e a licença-paternidade são uns dos direitos fundamentais dos servidores públicos, porquanto, com previsão constitucional. In verbis:

Recibido  
em 10/04/22



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2021/2022

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

(...)

Art. 39,

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

**3.3.** Como se observa, a Constituição Federal é clara ao estabelecer como direito social da mulher trabalhadora a licença-maternidade de 120 dias.

**3.4.** Assim, respeitando o ordenamento da magna carta, a Lei nº 227, de 15 de Maio de 1995 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Ananás), estabelece os seguintes preceitos para a concessão da Licença à Gestante, à Adotante e Paternidade:

### SEÇÃO V

#### Da licença da gestante ou adotante

**Art. 148** - Será concedida licença à funcionária gestante, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração.

§ 1º - A licença poderá ter início no primeiro dia do oitavo mês de gestação, salvo prescrição médica em contrário.

§ 2º - No caso de nascimento prematuro, a licença terá início a partir do dia imediato ao parto.

§ 3º - No caso de natimorto, decorridos 30 (trinta) dias do evento, a funcionária será submetida a exame médico e, se julgada apta, reassumirá o exercício.

§ 4º - No caso de aborto não criminoso, atestado por médico oficial, a funcionária terá direito a 30 (trinta) dias de repouso remunerado.

**Art. 149** - Para amamentar o próprio filho, até a idade de 06 (seis) meses, a funcionária lactante terá direito durante a jornada de trabalho a 1 (uma) hora de licença por turno de trabalho.

**Art. 150** - A funcionária que adotar criança de zero a quatro anos de idade será concedida licença de sessenta dias.

**3.5.** O Estatuto do Servidor Público é o diploma legal que estabelece uma série de disposições que dizem respeito à vida funcional do servidor público, e, em se tratando de frequência de pessoal, a licença-maternidade é uma dessas disposições que têm implicação na remuneração, no tempo de serviço e no regime disciplinar do servidor público.

**3.6.** Pois bem, dito isto, vê-se que afastamento do emprego poderá ocorrer entre o 29º (vigésimo nono) dia anterior à data prevista para o parto e a ocorrência do mesmo.

**3.7.** É muito comum conceder férias para servidora pública antes que retorne da licença maternidade.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2021/2022

3.8. O que ocorre, é a problemática: “*se há ou não, a possibilidade de se conceder a prorrogação por 60 (sessenta) dias na duração da licença-maternidade, nos termos da Lei Nacional nº 11.770/2008 (DOU de 10/09/2008)*”? Há que frisar que essa Lei foi um marco nos direitos sociais das mulheres ao instituir o Programa Empresa Cidadã, que permite essa prorrogação por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no artigo 7º, caput, XVIII da Constituição Federal (CF/1988), mediante concessão de incentivo fiscal.

3.9. No entanto, entende esta Controladoria que a prorrogação do prazo da licença-maternidade por 60 dias prevista na Lei n. 11.770/2008 não é obrigatória para a Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Mas, sim, que a lei apenas autoriza o benefício. Senão vejamos:

## LEI Nº 11.770, DE 9 DE SETEMBRO DE 2008.

Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, **destinado a prorrogar**: (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016) (Produção de efeito)

I - **por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal**; (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016) (Produção de efeito)

II - por 15 (quinze) dias a duração da licença-paternidade, nos termos desta Lei, além dos 5 (cinco) dias estabelecidos no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016) (Produção de efeito)

[...]

Art. 2º É a **administração pública**, direta, indireta e fundacional, **autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras**, nos termos do que prevê o art. 1º desta Lei (Grifamos).

3.10. Observamos que a artigo 2º da referida lei afirma que a administração pública é autorizada a instituir o programa. Daí se infere que é possível à servidora gestante licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias, a qual pode ser prorrogada, inclusive pela Administração Pública direta, indireta e fundacional, por 60 (sessenta) dias, mediante a instituição do correlato Programa.

3.11. Dito isto, como exposto no item 3.10, é facultado à Administração Pública instituir Programa que garanta à servidora gestante prorrogação da sua licença-maternidade. Neste caso, se concedido à prorrogação, o Parlamento Municipal deverá custear com seus próprios recursos o pagamento da remuneração integral da beneficiária durante a referida prorrogação<sup>1</sup>. É o que leciona Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, vejamos:

A Lei n.º 11.770, de 09.09.2008, que criou o programa empresa cidadã, prorrogando a licença-maternidade de 120 (dias) prevista no RGPS para mais 60 (sessenta) dias, totalizando até 180 (cento e oitenta) dias, estabelece em seu artigo 2º: (...) Considerando a autonomia do ente federado (CF, art. 18) e a iniciativa legislativa

<sup>1</sup> A Orientação Normativa n.º 02/2009 da Secretaria de Previdência (Ministério da Fazenda), destinada aos Regimes Próprios de Previdência Social, estabelece no seu art. 54 que o pagamento da remuneração correspondente à ampliação da licença-maternidade será custeado com recursos do Tesouro do ente: “Art. 54. Será devido salário-maternidade à segurada gestante, por 120 (cento e vinte) dias consecutivos. (...) § 3º O pagamento da remuneração correspondente a ampliação da licença-maternidade além do prazo previsto no caput deverá ser custeado com recursos do Tesouro do ente”.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2021/2022

reservada ao chefe do Executivo de cada unidade da Federação (CF, art. 61, §1º, aplicado por simetria), o prazo da licença inclusive a sua prorrogação, deve ser estabelecida por lei desses entes políticos. Nada obstante, o art. 54 da ON SPS/MPS 02/09 define o prazo de 120 dias consecutivos para o recebimento da licença-maternidade, dispondo também que o pagamento da prorrogação desse período deverá ser custeado com recursos do tesouro do ente federado. (CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores. 7ª Ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 309).

**3.12.** Por outro lado, tem-se visto a posição do Poder Executivo e, em muitas ocasiões esta Casa vem assentada no mesmo proceder, dando conta da inviabilidade de concessão de benefícios aos servidores do Município de Ananás, uma vez vinculados ao regime estatutário da Lei nº 227/95, que em muitos casos não se encontram regulamentados.

**3.13.** Veja-se que a referida lei estabelece que as regulamentações previstas nela fossem baixadas por atos próprios dos respectivos Poderes do Município. Senão vejamos:

**Art. 269** - As regulamentações previstas nesta Lei serão baixadas por atos próprios dos Chefes dos Poderes do Município, e quanto às Autarquias e Fundações mantidas com erário público municipais, por ato do Chefe do Poder Executivo, resguardando-se, em qualquer hipótese, a isonomia de vencimento entre servidores do Município, de suas Autarquias e Fundações, com iguais ou assemelhadas atribuições, inclusive na concessão de quaisquer direitos e vantagens por esta Lei.

**Parágrafo Único** - Para fins deste artigo, a isonomia de vencimento e a atribuição de quaisquer direitos e vantagens aos servidores terão como referência o que venha a ser determinado para o servidor do executivo, com os mesmos percentuais e a partir das mesmas datas de vigência.

**3.14.** No entanto, com notadamente descaso pelos direitos dos servidores do município, nunca foram baixados a maioria dos regulamentos previstos pelo Estatuto, nem tampouco, houve uma atualização ou alteração da Lei nº 227/95 desde sua sanção e publicação. O que gera certa insegurança jurídica. Uma vez que passados vinte e sete anos, já houve, no âmbito dos direitos sociais e civis dos servidores públicos, inúmeras inovações jurídicas. Estando o município de Ananás estagnado no avanço dos direitos estatutários e trabalhistas de seus servidores. Sem contar, que a referida lei não tem acompanhado também os avanços da Constituição Cidadão de 1988 que rege nosso país.

**3.15.** Veja bem, em sede federal a Administração Pública se dotou de instrumento normativo hábil para a concessão do referido benefício previsto na Lei Nacional nº 11.770/2008, estabelecendo e desenhando todo o seu perfil.

**3.16.** No entanto, inexistente no espaço municipal legislação com a mesma destinação e pelos termos antes apresentados, o que pareceria, assim, em um primeiro olhar, inviável a concessão da pretensão da servidora.

**3.17.** Ou seja, inexistindo suporte normativo para a pretensão, não há como o ente público conceder a prorrogação pretendida.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2021/2022

**3.18.** Entretanto, há que se considerar que a família, a gestante e a gestação, assim como a criança, têm um papel central no âmbito de proteção e promoção da “Constituição Cidadã”, o que aponta para a necessidade de uma hermenêutica concretizante do melhor sentido da norma presente na legislação federal, estadual e municipal, voltada à realização do projeto constitucional contido no texto da CRFB/88. Com este sentido pode o ente público municipal, em sintonia com as tendências jurisprudenciais, promover a inclusão das servidoras com vinculadas a Câmara Municipal de Ananás, como destinatárias da licença de 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo da remuneração, se for o caso.

**3.19.** Mediante análise pouco apurada da Lei Nacional nº 11.770/2008, poder-se-á entender que o objetivo desta é promover o aleitamento materno, considerando as vedações de exercer outra atividade remunerada e manter a criança em creche ou organização similar.

**3.20.** Nesse sentido temos a decisão da 4.<sup>a</sup> Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná<sup>2</sup> que manteve, por unanimidade de votos, a sentença do Juízo da 3.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública, Falências e Recuperação Judicial do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba que garantiu a uma servidora pública do Estado do Paraná, com base na Lei nº 11.770/08, o direito de prorrogar sua licença-maternidade por 60 dias mesmo não tendo normativo regulamentar. Vejamos:

#### O recurso de apelação

Inconformado com a decisão de 1.<sup>o</sup> grau, o **Estado do Paraná** interpôs recurso de apelação para pedir a reforma da sentença. Sustentou, em síntese, que: a) quando a autora da ação requereu a prorrogação da licença-maternidade não havia Lei Estadual que autorizava seu deferimento, de modo que, por falta de previsão legal, não possui ela o direito de prorrogação; b) a Lei 11.770/08 não se aplica aos servidores do Estado do Paraná e a concessão de tal benefício dependeria da edição de lei específica, sob pena de ofensa ao princípio federativo; c) não é possível aplicar, por analogia, a Lei 16.024/08, pois esta abrange somente as servidoras do Poder Judiciário e não existe isonomia entre servidores do Executivo e do Judiciário, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

#### O voto da relatora

[...]

“A prorrogação da licença maternidade vem, no âmbito federal, em 10 de setembro de 2008, com a publicação da Lei nº 11.770/2008 que traz o seguinte: ‘*Cria o programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Art. 1.<sup>o</sup> - É instituído o programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por 60 dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7.<sup>o</sup> da Constituição Federal. Art. 2.<sup>o</sup> - É a Administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença maternidade para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 1.<sup>o</sup> desta Lei.*’”

“Desta forma a **Administração Pública Municipal** está **obrigada** a prorrogar a licença-maternidade, nos termos da Lei Federal 11.770/2008, **independentemente de qualquer ato a ser praticado pelo Chefe do Executivo.**”

“Referida lei tem aplicação imediata em todo o território nacional, não fazendo qualquer tipo de restrição. Não cabe outra interpretação sob pena de ofensa ao art. 5.<sup>o</sup>, *caput*, da Constituição Federal, bem como ao princípio da isonomia. **Tantos as servidoras públicas**, como as trabalhadoras regidas pela CLT, são mães e, portanto, devem poder amamentar e cuidar de seus filhos com a mesma igualdade.”

“O fato de **não existir uma lei estadual específica para servidores públicos do poder executivo**, para embasar o pedido da apelação, **não** a impede de ter o **mesmo direito à prorrogação da licença-maternidade.**”

<sup>2</sup> Apelação Cível n.º 810892-7



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2021/2022

“Neste sentido: **MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. OBJETIVO DE DETERMINAR QUE O JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE TELÊMACO BORBA NÃO CONCEDA TUTELA ANTECIPADA EM AÇÕES QUE TENHAM COMO OBJETO A PRORROGAÇÃO DA LICENÇA MATERNIDADE A SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL, ENQUANTO O MUNICÍPIO NÃO TIVER INSTITUÍDO O PROGRAMA EMPRESA CIDADÃ, OU SUBSIDIARIAMENTE, SEM QUE O ENTE PÚBLICO SEJA PREVIAMENTE OUVIDO. IMPOSSIBILIDADE DE SE OBSTAR OU EMBARAÇAR O LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL SOB A ALEGAÇÃO DE QUE O SISTEMA POSSUI DIFICULDADES OPERACIONAIS. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS. DECISÃO QUE NÃO SE MOSTRA ILEGAL. DESTARTE, PRECEDENTES DA CORTE QUANTO A APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI Nº 11.770/2008 EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL, SOB PENA DE OFENSA AO ART. 5º CAPUT DA CF E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. LIMINAR CASSADA. SEGURANÇA DENEGADA.** (TJPR, Acórdão 40996, Mandado de Segurança (Cam-Cv) 0785182- 5, 4ª Câmara Cível, Rel. Guido Döheli, DJ. 16/08/2011).”

“**DIREITO CONSTITUCIONAL. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. PRORROGAÇÃO DA LICENÇA À GESTANTE. APLICABILIDADE IMEDIATA DAS LEIS Nº 11.770/08 E Nº 16.176/09. NORMAS DEFINIDORAS DE DIREITO FUNDAMENTAL. ART. 5º, § 1º, DA CF. a) A licença à gestante, prevista no art. 7º, inciso XVIII, da Constituição da República, é direito social e de aplicabilidade imediata, por ser norma definidora de direito fundamental (art. 5º, § 1º, da CF). b) Assim, as Leis nº 11.770/2008 e nº 16.176/2009, que prorrogaram o prazo da licença à gestante por (60) sessenta dias, possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, porquanto instituidoras de direito fundamental. c) O escopo da prorrogação da licença à gestante é a efetivação da dignidade da pessoa humana, do respeito à maternidade, bem como a proteção dos direitos da criança, que goza de absoluta prioridade, nos termos dos artigos 226 e 227 da Constituição da República, devido à sua condição de pessoa em desenvolvimento, motivo pelo qual merece a máxima aplicabilidade. 2) APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO.** (TJPR, ApCveReexNecess 774.424-1, 5ª Câmara Cível, rel. Leonel Cunha, DJ 21/06/2011).”

“Portanto, no caso em apreço, ante a eficácia imediata do comando constitucional e o princípio da isonomia na administração pública, resta presente o direito da autora de ter prorrogada sua licença maternidade por mais 60 (sessenta) dias, conforme pleiteado na inicial.”

“Em face do exposto, **voto no sentido de negar provimento ao recurso de apelação**, mantendo incólume a sentença recorrida.”<sup>3</sup> (Grifamos).

**3.21.** O que se observa, diante da situação que se instala com um número significativo de demandas judiciais, é que este tipo de ação vem obtendo sucesso na justiça, portanto, tal situação merece um reestudo em seus contornos, sobretudo considerando-se os termos da jurisprudência produzida por diversos Tribunais estaduais, pela Justiça Federal em diversos níveis quando confrontado com o tema aqui ora analisado.

**3.22.** No entanto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem se posicionando que a prorrogação do prazo da licença-maternidade por 60 dias, prevista na Lei n. 11.770/2008 não é obrigatória na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. E que a lei apenas autoriza o benefício. Vejamos:

<sup>3</sup>[https://www.tjpr.jus.br/home?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_s truts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_returnToFullPageURL=%2F&\\_101\\_assetEntryId=58372&\\_101\\_type=content&\\_101\\_groupId=18319&\\_101\\_urlTitle=tj-mantem-sentenca-que-garantiu-a-uma-servidora-publica-estadual-o-direito-a-licenca-maternidade-de-180-dias&inheritRedirect=true](https://www.tjpr.jus.br/home?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_s truts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=58372&_101_type=content&_101_groupId=18319&_101_urlTitle=tj-mantem-sentenca-que-garantiu-a-uma-servidora-publica-estadual-o-direito-a-licenca-maternidade-de-180-dias&inheritRedirect=true)



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2021/2022

DIREITO ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO DA LICENÇA-MATERNIDADE. SERVIDORAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE ATO REGULAMENTADOR.

A prorrogação da licença-maternidade prevista no art. 2º da Lei Federal n. 11.770/2008 não é autoaplicável, estando condicionada à edição de ato regulamentar pelo ente administrativo a que se encontra vinculada a servidora pública. Precedentes citados: AgRg no REsp 1.318.879-BA, DJe 1º/6/2012; AgRg no REsp 1.295.961-BA, DJe 23/5/2012; AgRg no REsp 1.293.666-BA, DJe 3/8/2012; AgRg no REsp 1.313.114-BA, DJe 2/8/2012, e AgRg no REsp 1.296.634-BA, DJe 7/5/2012. EDcl no REsp 1.333.646-BA, Rel. Min. Castro Meira, julgados em 18/10/2012.

3.23. O colendo STJ esclarece que a “*luz da autonomia administrativa reservada pela Constituição Federal a cada um dos entes da Federação,*” a União, os Estados e os Municípios são portadores do “*direito de estabelecer os respectivos regimes jurídicos aplicáveis a seus servidores públicos*”.

3.24. Assim, insta transcrever as seguintes assertivas da Nota Explicativa nº 01/2008 CGNAL/DRPSP/SPS/MPS<sup>4</sup>, editada pelo Ministério da Previdência Social acerca da temática sob enfoque:

“(…) Conforme disposto no art. 2º da Lei nº 11.770/2008, a administração pública, direta, indireta e fundacional, está autorizada a instituir programa que garanta a prorrogação da licença à gestante. Não há obrigatoriedade por parte dos Entes Federativos em conceder a prorrogação da Licença-Maternidade por 60 dias, porém, se o Ente Federativo quiser instituir esse programa, deverá custear com recursos do Tesouro o pagamento da remuneração integral durante a prorrogação da licença à gestante. Ressalta-se que deverá incidir contribuição previdenciária ao regime próprio de previdência social sobre o valor pago à servidora pública gestante, titular de cargo efetivo, durante todo o período da Licença-Maternidade, inclusive no caso de prorrogação.”

3.25. Portanto, o que já foi explicado na competente Nota Técnica é o entendimento de que o Poder Legislativo Municipal está autorizado e não obrigado à concessão de dilatação de prazo de 60 dias da licença-maternidade nos termos da Lei 11.770/2008. Quanto a este ponto não há dúvida.

3.26. A polêmica hipotética gira em torno da possibilidade ou não de concessão de prorrogação da licença-maternidade após o vencimento do seu usufruto, já no período do gozo das férias?

3.27. De certo, a **licença maternidade não é computada como falta no serviço**, conforme a alínea “a” do inciso IX do artigo 171 da Lei 227/95, que diz:

Art. 171 - Além das ausências ao serviço previstas nesta Lei, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:

I - férias;

[...]

IX - licença:

a) à gestante e à adotante;

<sup>4</sup> A Nota Explicativa nº 01/2008 CGNAL/DRPSP/SPS/MPS está disponível para consulta no seguinte endereço, no sítio do Ministério da Previdência Social na rede mundial de computadores - Internet: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2016/07/NOTAEXPLICATIVACGNALn01-2008.pdf>. Acesso em 20/10/2022.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO

## PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2021/2022

3.27. Portanto, o período aquisitivo (de 14/02/2021 a 14/02/2022) da servidora enquadra-se perfeitamente nos moldes do artigo 128 da Lei 227/95, que diz que: “O servidor fará jus, anualmente a trinta dias consecutivos de férias (...)”.

3.28. Contudo, a legislação não traz dispositivo que trate da possibilidade ou não de concessão de férias logo após o afastamento por licença maternidade. Neste sentido, entende-se que durante o período de licença maternidade, o período concessivo de férias não é suspenso, tendo em vista que o parto não é considerado um fato inesperado e imprevisível para a administração. Sem contar, que a servidora faz jus ao direito concessivo de férias desde 14/02/2022.

3.29. Assim, a prática de concessão de férias logo após o afastamento por licença maternidade é uma prática comum do costume administrativo dos órgãos públicos. Sobre o costume administrativo, Edmir Netto de Araújo<sup>5</sup> leciona que, “o costume admissível, assim como a presunção, é aquele *secundum legem* (Código Civil, art. 230), sendo por isso relativo seu valor como fonte direta, funcionando mais como subsídio à elaboração das normas jurídicas”. Em contraste com essa afirmação, o saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>, alega que o costume administrativo não é fonte supletiva de direito, mas sim fonte de normas específicas em relação às normas **jurídicas já existentes**. O costume **não** é fonte de normas novas, que buscam a suprir lacunas (tarefa de integração do Direito), mas sim fonte de normas detalhadas (tarefa de especificação do Direito).

3.30. Nesse sentido, o **costume administrativo é apenas admissível quando está de acordo com a lei**. Portanto, cumpridas as exigências legais para o usufruto do benefício, a saber, o período aquisitivo, não há óbice à concessão das férias logo após o vencimento da licença-maternidade.

3.31. O que ocorre, é que de praxe na administração pública, é que não se prorroga o que já está vencido, pois a dilatação do prazo deve-se dar em momento anterior ao seu término de vigência da concessão. Isso porque, a portaria de concessão trata-se de um ato administrativo emitido com prazo de validade específico, nos termos do art. 148 da Lei Municipal nº 227/95, de forma que o próprio documento indica a data inicial e final de sua vigência.

3.32. Como se observa a temática é bastante complexa e esbarra em uma insegurança jurídica diante da escassez doutrinária e jurisprudencial. O que se pode fazer é lançar mão do instituto da analogia. Neste sentido, o mais próximo que se pode chegar ao presente caso concreto, é o regramento da prorrogação dos contratos administrativos sob a ótica do douto mestre Hely Lopes Meirelles. Vejamos:

A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratados. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 12. ed. São Paulo. Malheiros, 1999. p. 214.)

3.33. Dito isto, sob uma leitura superficial do § 4º do inciso II do art. 1º da Lei 11.770/2008, temos que o prazo para a servidora requerer a prorrogação da licença-maternidade é de 30

<sup>5</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20

GESTÃO 2021/2022

dias de antecedência do término da licença, contados do parto ou do nascimento da criança. E, conseqüentemente, a prorrogação iniciar-se-á no dia subsequente ao término da vigência da licença à gestante de 120 dias. No entanto, esta Controladoria encontra dificuldade na aplicação deste instituto, mesmo se o requerimento tivesse respeitado este prazo, pois o § 4º remete esse prazo ao disposto no § 3º do mesmo artigo, que estabelece que: *“A prorrogação de que trata o inciso I do caput deste artigo poderá ser compartilhada entre a empregada e o empregado requerente, desde que ambos sejam empregados de pessoa jurídica aderente ao Programa e que a decisão seja adotada conjuntamente, na forma estabelecida em regulamento”*.

**3.34.** Este prazo, portanto, só pode ser interpretado a luz dos fins sociais da Lei 11.770/2008.

**3.35.** No entanto, logo ao dia subsequente ao término da vigência da licença à gestante de 120 dias, no gozo usufruto de suas férias, provocando uma ruptura no que seria, se fosse o caso, a dilatação do prazo para mais 60 (sessenta) dias da licença materna.

**3.36.** Outra vez a temática se esbarra na ausência de ato normativo regulamentar. Desse modo, entende esta Controladoria não ser possível conceder a prorrogação de 60 (sessenta) dias da licença-maternidade já no gozo das férias. Uma vez que *“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”*” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82)).

**3.37.** O que se pode tirar da lição acima, é que o Princípio da Legalidade está expresso no texto constitucional assim como o da Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência, todos listados no art. 37 da Constituição Federal, este princípio reza que todos os atos administrativos devem ser regidos pela lei, que nenhum ato poderá ser feito pela administração pública sem que a lei o permita.

## 4. CONCLUSÃO

**4.1.** Diante do exposto, e considerando que o caso concreto merece atenção, sugiro, em recomendação, o encaminhamento da presente nota orientativa à Procuradoria Legislativa, solicitando que o tema abordado seja colocado em pauta como objeto de verificação, estudo e parecer jurídico, visando uma possível via de solução para as questões pontuadas e o apoio à normatização pretendida.

**4.2.** Esta Controladoria se opõe ao acolhimento do pleito formulado. Caso seja diverso o juízo valorativo de Vossa Excelência, sugere-se que seja avaliada a existência de outros complicadores, tais como exemplo: o disposto no artigo 2º da Lei 11.770/2008 que autoriza a administração pública *“a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras”*.

**4.3.** O cerne da questão está que houve uma quebra no lapso temporal, com a entrada imediata no gozo do direito das férias já adquirido pela servidora, ao qual se permitia a administração pública prorrogar a licença-maternidade. Se caso este não for o entendimento, há que esclarecer que a instituição do programa acarreta significativa alteração no artigo 148 da Lei nº 227, de 15 de Maio de 1995 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Ananás), que é de exclusiva competência discricionária do Chefe do Executivo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANANÁS - TO PODER LEGISLATIVO

CNPJ: 25.061.508/0001-20  
GESTÃO 2021/2022

- 4.4. **RECOMENDA-SE** à Presidência, respeitando o princípio da razoabilidade<sup>7</sup>, a avaliar o caso da servidora à luz do artigo 148 da Lei 227/95: “*Para amamentar o próprio filho, até a idade de 06 (seis) meses, a funcionária lactante terá direito durante a jornada de trabalho a 1 (uma) hora de licença por turno de trabalho*”.
- 4.5. Para que Vossa Excelência requeira estudo por meio de parecer da Procuradoria Legislativa para que avalie se há possibilidade de aplicação da **Lei 14.457, de 21 de setembro de 2022** que cria o Programa Emprega + Mulheres no âmbito da administração pública.
- 4.6. Por fim, esta Controladoria vem recomendar a vossa excelência que toda vez que se fizer uso o instituto **costume administrativo** avalie cuidadosamente se está de acordo com a legislação vigente.
- 4.7. Esta não é uma posição definitiva desta Controladoria diante do presente do caso concreto, que pode vir a ser objeto em eventuais solicitações futuras de demais servidoras deste Parlamento, podendo ser evento de futuras análises diante de novos fatos e alterações nos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários.

Palácio Ver. Erasmo Pereira dos Santos, Sala da Controladoria da Câmara Municipal de Ananás, Estado do Tocantins, aos vinte dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e dois.

  
Delano Ramos Cavalcante Brasil  
Controlador  
Mat. nº 061 - CRA/TO 03910

<sup>7</sup> A respeito do princípio da razoabilidade, o ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho assevera que: “Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. O princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida em que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Significa dizer que não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude.” (CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. 2007. Rio de Janeiro).