

GP-RIM-1727/2025

Sorocaba, 08 de agosto de 2025

Senhor Presidente,

Em atenção ao requerimento nº 1962/2025, de autoria do nobre vereador Roberto Machado de Freitas e aprovado por esse Legislativo, no qual requer informações sobre a aplicação da Lei Complementar nº 191/2022 no Município de Sorocaba, encaminhamos a Vossa Excelência respostas exaradas pelas Secretarias Jurídica (SEJ) e de Recursos Humanos (SERH).

Sendo só para o momento, subscrevemo-nos renovando os protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

LUIZ HENRIQUE GALVÃO
Secretário de Relações Institucionais e Metropolitanas

Excelentíssimo Senhor
LUIS SANTOS PEREIRA FILHO
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal
SOROCABA - SP



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

Pelo presente, em atenção ao requerimento 1962/2025 aprovado pelo Legislativo, temos a informar o quanto segue.

O requerimento concerne a requerer informações sobre a aplicação da Lei Complementar nº 191/2022 no Município de Sorocaba.

No que diz respeito a esse pedido a PADM se manifestou nos eventos 0733584 0733657 e 0733665.

Sendo o que tínhamos para o momento, nos colocamos à Vossa inteira disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Ao ensejo, apresento protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Mauricio Silva De Avila, Procurador**, em 30/07/2025, às 14:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Domingos de Moraes, Secretário**, em 31/07/2025, às 13:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0733976** e o código CRC **6505692E**.

Referência: Processo nº
3552205.404.00088709/2025-33

SEI nº 0733976



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

SEJ - Procuradoria Administrativa

DESPACHO

Nº do Processo: 3552205.404.00088709/2025-33

Interessado: vereador Roberto Freitas

Assunto: REQUERIMENTO 1962/2025 - SEJ/SERH

À PCE/SEJ,

Em resposta ao que foi questionado pelo nobre Vereador Roberto Freitas, através do Requerimento nº 1962/205, compete-nos subsidiar a resposta aos itens “1” e “8”.

Resposta ao item “1”

Inicialmente, cumpre-nos informar que a Procuradoria Administrativa (PADM/SEJ) é a unidade administrativa responsável pela atividade de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 7º, da Lei Municipal nº 12.473, de 2021), atuando somente quando houver dúvida jurídica apresentada por órgão da Administração Direta (§ 1º, do art. 2º, do Decreto Municipal nº 21.468, de 2014).

Nesse sentido, consultamos nosso banco de pareceres e constatamos que a PADM/SEJ nunca foi consultada para se manifestar sobre a abrangência da Lei Complementar (LC) nº 191/2022. De outro lado, constatamos que a Assessoria Jurídica (AJ/SEJ) se manifestou em duas oportunidades sobre a abrangência da citada lei complementar, visando responder dúvidas jurídicas específicas formuladas pela Secretaria de Recursos Humanos (SERH) - cópias dos pareceres extraídas dos autos dos PAs nºs 11.023/2020 e 21.621/2022 em anexo.

Resposta ao item “8”

Em pesquisa ao nosso banco de pareceres e não encontramos nenhum parecer jurídico, elaborado pela PADM/SEJ sobre a aplicabilidade e eventuais limitações legais da Lei Complementar nº 191/2022 no âmbito do Município de Sorocaba.

Reitera-se que somente constam as manifestações jurídicas mencionadas no item “1” em virtude de dúvidas jurídicas apresentadas pela SERH.

Finalmente, recomenda-se a remessa dessa resposta à Procuradoria-Geral do Município (PGM) para ciência e eventual complementação, considerando que os questionamentos apresentados pelo Edil foram endereçados à PGM.

Sorocaba, na data da assinatura digital.

RAFAEL RODRIGO TEIXEIRA

Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa (PADM/SEJ)



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rodrigo Teixeira, Chefe**, em 30/07/2025, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0733584** e o código CRC **0B41A5D5**.

Referência: Processo nº
3552205.404.00088709/2025-33

SEI nº 0733584

Expediente: Processo Administrativo nº 21621/2022
Assunto: Dúvida jurídica – âmbito de abrangência – LC 191/2022
Em análise: Despacho de fls. 07/10
Órgão(a): SERH

Ao Ilmo. Secretário Jurídico, Dr. Douglas Domingos de Moraes

1. RELATÓRIO

Tratam-se de dúvidas jurídicas, provenientes da Secretaria de Recursos Humanos, no que tange à interpretação a ser conferida à Lei Complementar nº. 191/2022, notadamente quanto ao âmbito de abrangência da norma em comento, sobretudo a respeito da forma de contabilização dos interregnos temporais laborados pelos agentes lotados na Secretaria de Saúde ou Secretaria de Segurança Urbana.

Obtempera a SERH, em suma, que a pasta entende não ser plausível conceder os benefícios da Lei Complementar nº. 191/2022 a quem tenha laborado por menos de metade do tempo em que os efeitos da Lei Complementar nº. 173/2020 tenha perdurado. Em outros termos, sustenta a SERH, em sua compreensão, pela impossibilidade de contabilização, prevista na Lei Complementar nº. 191/2022, a quem não laborado, nas referidas pastas, pelo interregno temporal de pelo menos 293 dias (50% + 1 dia, considerando o lapso de 27/05/2022 a 31/12/2021).

Os autos vieram, portanto, a esta Secretaria Jurídica para análise das dúvidas delineadas em fls. 09/10.

Nos termos do art. 2º, §1º, do Decreto Municipal nº. 21468/2014, as dúvidas devem ser suscitadas de forma clara e objetiva, visto que delimitam o âmbito de cognição e a extensão do opinativo jurídico.

In casu, para além de avaliar as dúvidas jurídicas suscitadas pela SERH, parece-me pertinente, ainda, avaliar o âmbito de aplicação da LC 191/2022, inclusive sob o viés subjetivo (ou seja, os sujeitos passíveis de serem beneficiados efetivamente com a norma de exceção àquela implementada pela LC 173/2020).

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER

Saliento que as manifestações jurídicas, provenientes dos órgãos de consultoria e assessoria jurídica, ante o art. 5º do ato normativo secundário citado, gozam de natureza opinativa, não vinculando o gestor, mas sim objetivando subsidiá-lo de elementos técnico-jurídicos para que, fundamentadamente, adote a solução ou decisão circunscrita a seu âmbito de competência.

Esclarecidas essas premissas, passo à análise jurídica.

3. DAS PREMISSAS JURÍDICAS

3.1. Da Lei Complementar nº. 173/2020 e da Lei Complementar nº. 191/2022

As considerações abaixo foram parcialmente realizadas também no âmbito de processo encaminhado pela SERH em que tive a oportunidade de me manifestar (PA nº. 17802/2022).

A Lei Complementar Federal 173, de 27 de maio de 2020, instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterando, ademais, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **com certos (mas não todos) dispositivos aplicáveis, inclusive, aos Municípios** – ou seja, não se restringindo exclusivamente à esfera federal (União).

Atentou-se, sobretudo, às situações de decretação de calamidade pública (art. 65 da LRF) relacionadas aos impactos da pandemia de COVID-19 sobre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. As novas restrições impostas ao gestor público, ainda que com determinado período delimitado (normas de caráter excepcional e temporária – como ocorre com o art. 8º, ao fixar limitações até 31/12/2021), têm como finalidade precípua, sobretudo, restringir gastos ou despesas, viabilizando maior aporte financeiro à implementação de políticas e programas orientados ao combate à situação pandêmica em curso. Essa conclusão, inclusive, pode ser extraída da própria leitura dos parágrafos do artigo citado:

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:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

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.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

(...)

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nºs 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021)

§ 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: (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo; (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022. (Incluído pela Lei Complementar nº 191, de 2022)

Referido dispositivo (notadamente o caput do art. 8º), a propósito, fora reputado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que o considerou como efetiva norma geral de Direito Financeiro (com base no art. 169 da CF, conforme Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6623, 6447, 6450, 6525, as quais foram julgadas improcedentes, em decisão tomada, pela Corte, em voto unânime).

Veja-se que, a princípio, em razão do equilíbrio fiscal e visando conferir máxima efficientização na destinação de recursos públicos para combate aos efeitos deletérios da pandemia, além de objetivar máxima harmonia nas despesas com pessoal, os dispositivos do caput do art. 8º, em especial o inciso IX, instituíram a ausência de contabilização, a partir do Decreto-legislativo nº. 06/2020, até 31 de dezembro de 2021, do referido interregno temporal como período aquisitivo necessário a benefícios como quinquênios, anuênio, triênios, licenças-prêmio, e demais mecanismos que considerem o fator temporal como elemento de aquisição de benefícios (análogos àqueles descritos na norma).

Ocorre que, diante da relevância do trabalho dos servidores públicos das áreas de saúde e segurança pública no combate aos efeitos da pandemia, mormente na linha de frente, o legislador federal, por intermédio da Lei Complementar nº. 191/2022, instituiu verdadeira norma de exceção, incluindo o §8º ao art. 8º da LC 173/2020 (dispositivo também transcrito acima).

No entanto, a norma posta revela-se nebulosa, isto é, não consubstancia dispositivo normativo claro, seja por adotar um conceito juridicamente indeterminado, seja, ainda, pela própria finalidade que lhe é ínsita, sempre se devendo rememorar que as normas de exceção, a princípio, devem ser interpretadas de forma restritiva.

Insta destacar que ao se avaliar os motivos ou razões justificadoras da propositura legislativa, esposadas pelo parlamentar proponente (PLP nº. 150/2020), Deputado Capitão Derrite, extrai-se, sobretudo, o seguinte:

“A edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid19), ao disciplinar em seu inc. IX, do art. 8º, a restrição de cômputo de períodos aquisitivos de aquênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, dentre outros mecanismos equivalentes, traçou dispositivo extremamente oneroso aos servidores e em patente dissonância com a exigência da realidade fática e jurídica brasileiras.

Os direitos mencionados decorrem da consecução do exercício diário de atividades por servidores públicos, os quais, durante a decretação de estado de calamidade, em decorrência da necessidade de enfrentamento do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), mantiveram-se no exercício de suas funções, no auxílio direto aos enfermos, inclusive com forte exposição à doença, com forte risco a sua incolumidade física e de seus familiares.

Ocorre que a Pandemia supra produzirá reflexos substanciais na economia, o que fomentou a edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, sobretudo para manter a saúde fiscal-financeira dos Entes Federados.

Nessa inteligência, seria plausível, no atual contexto econômico, a proibição do pagamento de novos direitos mencionados no inc. IX, do art. 8º, adquiridos no período de decretação da Pandemia até 31 de dezembro de 2020, o que geraria significativa economia estatal. Todavia, não seria adequado que não houvesse o **cômputo do período aquisitivo desses direitos, mormente para os profissionais da Saúde e da Segurança Pública, seja porque estes servidores mantiveram-se e mantêm-se no exercício de suas funções, seja porque a vedação da contagem afeta seus planos de carreira, influenciando, inclusive, no tempo de pedido de aposentaria.**

Sendo a teleologia da norma gerar forte economia para os entes estatais que disciplina, proibir tão somente o pagamento nesse período para essas categorias que combatem de frente a pandemia, atende à finalidade da Lei Complementar, no período em comento, sem desnaturar a carreira e os direitos daqueles que ainda, com forte abnegação, desenvolvem suas atividades em prol da sociedade. Sendo assim, na busca da realização da Justiça e em face da extrema relevância da medida aqui proposta, conta-se com o pleno apoio dos Senhores Parlamentares para a rápida aprovação deste Projeto de Lei.”.

Avaliando-se finalisticamente a propositura legislativa, ainda subsiste a celeuma no que tange à conceituação e âmbito de abrangência da norma enfim aprovada, convertida em lei complementar, e que, materialmente, rege a norma de exceção esculpida no dispositivo transcrito acima.

Desta feita, a adequada análise jurídica da questão posta pela SERH perpassa, entendendo, pelos seguintes aspectos: a) verificação do âmbito de conceituação do que vem a ser “servidores da área de saúde” e “servidores da área de segurança pública”; b) linhas interpretativas possíveis; c) critérios objetivos e funcionais para definição do âmbito de abrangência da norma posta. São sobre tais vertentes que a presente análise jurídica se sustenta.

3.2. Da problemática quanto ao conceito de “servidores públicos civis” da “área de saúde” e da “segurança pública”

A primeira questão fulcral, e essencial ao deslinde da dúvida jurídica posta pela Secretaria assessorada, diz respeito à conceituação do que vem a ser “servidores públicos civis” da “área de saúde”.

Servidor público civil, avaliando sistematicamente a Lei Federal nº. 8112/1990 (enquanto norma orientativa), diz respeito aos agentes públicos estatutários, submetidos a regime jurídico instituído por lei, e que ocupam cargos cujo regramento jurídico advém de um Estatuto dos Servidores (isto é, um conjunto de normas, princípios, orientações, que instituem deveres, obrigações, prerrogativas, direitos, cujos titulares são servidores públicos aprovados em concurso público, ou mesmo comissionados puros, não regidos, assim, pelas normas celetistas).

No caso da legislação federal, os servidores públicos civis da administração pública direta, ou indireta autárquica e fundacional (regime jurídico único), são regidas pela Lei supracitada. Quanto aos servidores que integram a administração pública direta, ou indireta autárquica e fundacional, no âmbito do Município de Sorocaba, a norma regente é a Lei Municipal nº. 3800/1991.

Para os efeitos da legislação federal, servidor é aquele investido de cargo público (podendo este cargo ser de provimento efetivo, componente do quadro funcional da administração pública; ou, no percentual admitido pela legislação, ser de livre nomeação e exoneração, como os cargos em comissão, rememorando que estes só se admitem para atribuições de direção, chefia e assessoramento).

No caso dos agentes públicos estatutários, percebe-se que a legislação regente não se confunde com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aplicável, é certo, aos empregados públicos, cujos vínculos são contratuais (isto é, atrelam-se a um vínculo essencialmente empregatício), atrelados a um contrato de trabalho e emprego.

Ocorre que o legislador federal, ao estipular a exceção ao inciso IX do caput do art. 8º da LC 173/2020, previra uma qualificação, para instituir a referida hipótese excepcional, qual seja, que os servidores públicos civis ou militares (de cada ente político) sejam das áreas de saúde ou segurança pública. Como a dúvida, no caso em tela, salvo melhor juízo, recai especificamente sobre os casos de dirigentes sindicais fiscalizadores de estabelecimentos de saúde, não avaliarei, neste opinativo, a problemática em torno do que vem a ser “área de segurança pública”.

Eis a celeuma: quais os âmbitos interpretativos em torno da terminologia “área de saúde”?

Pois bem, vislumbro, a respeito do conceito, as seguintes linhas argumentativas, destacando-se, desde já, como, aliás, pontuado, inclusive, pelo parecerista subjacente, que invariavelmente o fato de determinado dirigente sindical ter realizado funções de fiscalização, no exercício de tal atribuição (atrelada à relação sindical), junto a estabelecimentos de saúde, durante o período pandêmico de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020, **não enseja o reconhecimento, per si, do direito esculpido no §8º do mesmo artigo.**

3.2.1. A primeira linha interpretativa, deveras restritiva, parte do pressuposto de que o conceito de “área de saúde” abrangeria, tão somente, servidores públicos civis cujos cargos dizem respeito a funções ou profissões atreladas à área de ciências da saúde. Some-se a isso, ainda, a interpretação teleológica, proveniente da intenção normativa atrelada à norma de exceção, de que o objetivo principal da inclusão do parágrafo realizada pela Lei Complementar nº. 191/2022, é tutelar os direitos dos agentes que estiveram na linha de frente do combate aos efeitos deletérios provenientes da pandemia de COVID-19.

Pois bem, nesta primeira acepção, com interpretação, reitero, restritiva, o legislador teria intencionado abranger, tão somente, os servidores públicos cujos cargos ou

funções dizem respeito, especificamente, a profissões da saúde (ou seja, que cientificamente se enquadram como integrantes das ciências da saúde).

Para tanto, estariam abrangidos pela conceituação, ao menos a princípio, as categorias relacionadas no âmbito da Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.º 287, de 1998, a qual, portanto, data de vinte e quatro anos, e que traz, em seu bojo, a relação das seguintes profissões ou categorias profissionais da saúde:

“O Plenário do Conselho Nacional de Saúde em sua Octogésima Primeira Reunião Ordinária, realizada nos dias 07 e 08 de outubro de 1998, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, Considerando que:

- a 8ª Conferência Nacional de Saúde concebeu a saúde como “direito de todos e dever do Estado” e ampliou a compreensão da relação saúde/doença como decorrência das condições de vida e trabalho, bem como do acesso igualitário de todos aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, colocando como uma das questões fundamentais a integralidade da atenção à saúde e a participação social;

- a 10ª CNS reafirmou a necessidade de consolidar o Sistema Único de Saúde, com todos os seus princípios e objetivos;

- a importância da ação interdisciplinar no âmbito da saúde; e

- o reconhecimento da imprescindibilidade das ações realizadas pelos diferentes profissionais de nível superior constitui um avanço no que tange à concepção de saúde e à integralidade da atenção, resolve:

I – Relacionar as seguintes categorias profissionais de saúde de nível superior para fins de atuação do Conselho:

1. Assistentes Sociais
2. Biólogos;
3. Biomédicos;
4. Profissionais de Educação Física;
5. Enfermeiros;
6. Farmacêuticos;
7. Fisioterapeutas;
8. Fonoaudiólogos;
9. Médicos;
10. Médicos Veterinários;
11. Nutricionistas;
12. Odontólogos;
13. Psicólogos; e
14. Terapeutas Ocupacionais.

II - Com referência aos itens 1, 2, 3 e 10, a caracterização como profissional de saúde deve ater-se a dispositivos legais e aos Conselhos de Classe dessas categorias.

Percebe-se, aliás, como bem pontuado por Fernando Mussa A. Aith; Ana Claudia C. Germani; Rachele Babinot e Sueli G. Dallari (Regulação de Exercício de Profissões de Saúde: fragmentação e complexidade do modelo regulatório brasileiro e desafios para seu aperfeiçoamento, In: Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v.19, n.2, p. 198-218, jul./out.2018), que

“A regulação do exercício de profissões de saúde no Brasil é realizada, no âmbito da União, por um conjunto diversificado de órgãos da Administração Direta, tais como

os ministérios, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), a Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde (CRTS) e a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS) e de instituições da Administração Indireta – conselhos profissionais das 14 diferentes categorias que compõem o leque de profissões de nível superior que atuam no setor da saúde.”.

Não se ignora, é certo, que o rol exarado no âmbito da norma regulatória expedida pelo CNS data de considerável lapso temporal, sendo certo que, no decurso da data de sua publicação, e o presente ano, invariavelmente novos aspectos da saúde foram consolidados, incluindo profissões inter e multidisciplinares que, se não se enquadram, especificamente, nas categorias delineadas, ao menos visam conferir mecanismos materiais para que elas se desenvolvam adequadamente; contudo, por ora, salvo melhor juízo, a normatização acima subsiste, instituindo um rol de 14 profissões consideradas, por ora, como da área de saúde (no sentido estritamente científico-regulamentar).

Nesta senda, servidores administrativos e técnicos, lotados na Secretaria da Saúde, e que tenham atuado em amparo ou auxílio às demais profissões explicitamente elencadas no rol acima, não estariam abrangidos (primeira linha argumentativa) pela exceção instituída pela LC 191/2022.

Com efeito, servidores ambulatoriais (técnico-administrativos) não estariam albergados, à luz desta primeira acepção, pelo §8º do art. 8º da LC 173/2020, de forma que o inciso IX do caput do mesmo dispositivo legal lhes seria aplicável. Inclusive, sob esta égide, a posição sustentada anteriormente, nos autos do Processo Administrativo nº. 11023/2020, haveria de ser afastada, pois incompatível com essa linha de interpretação.

Ademais, deve-se atentar ao seguinte (ainda, reitero, nesta primeira linha argumentativa): teleologicamente, a norma proposta não visou beneficiar todo e qualquer profissional da área da saúde, mas apenas aqueles que, efetivamente, tenham, durante o período de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020, laborado no combate à pandemia, ou seja, na linha de frente, em situação de exposição aos riscos provenientes da doença combatida.

Significa dizer: a norma não abrangeria todo e qualquer agente público da área da saúde, lotado junto à SES, mas apenas aqueles cujas funções tenham sido exercidas, faticamente, em combate à pandemia (reitero, na linha de frente). Assim, um profissional médico que tenha atuado administrativamente, mas não na linha de frente, não estaria albergado pela exceção instituída.

A lógica decorrente dessa linha interpretativa, a propósito, tem como fundamento, sobretudo, a finalidade ínsita da exceção instituída, complementada pela própria efetivação do princípio da igualdade sob o viés substancial (ou seja, isonomia). Explico.

A Lei Complementar nº. 173/2020, como, aliás, expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6442 – de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes-, instituiu normas gerais de Direito

Financeiro, materializando o quando exposto no art. 163, e incisos, bem como art. 169, da Constituição Federal. Mais do que isso, consoante asseverado pelo Excelso Pretório:

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.*

A norma, portanto, decorrente do inciso IX do art. 8º da Lei em comento, transborda e se aplica, de forma genérica, a todos os servidores públicos, consubstanciando, portanto, verdadeira previsão geral. Ocorre que a LC 191/2022, em verdadeira exceção àquela previsão, consignou hipótese cujo efeito material consubstancia, evidentemente, em beneficiamento de categorias específicas de servidores públicos das áreas da saúde e segurança pública, instituindo, por conseguinte, hipótese de distinção ou discriminação, a qual, para se reputar positiva, demanda avaliação de justificativa valorativo-jurídica, considerando os parâmetros instituídos pelo douto doutrinador e administrativista, Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1984.).

Segundo o ínclito autor, o reconhecimento de diferenciações, para que não enseje ofensa à isonomia, mas sim efetivação da igualdade sob acepção material, respeitando-se, portanto, os ditames constitucionais e a dignidade da pessoa humana (núcleo axiológico do ordenamento jurídico pátrio), pressupõe a compreensão de três questões:

- “a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
 - b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
 - c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados. Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.
- (...)

35. Para que um discrimen legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos: a) *que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;* b) *que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados;* c) *que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;* d) *que, in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função*

dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa — ao lume do texto constitucional — para o bem público.”.

Perceba-se: o fator de desigualação, ou de discriminação positiva, para que efetivamente concretize, em máxima efetividade, o princípio da igualdade sob acepção material, demanda, sobretudo, a verificação de uma correlação lógica entre fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, visando, ademais, à tutela de interesses constitucionalmente protegidos.

Em havendo um desequilíbrio nestes fatores, injustificáveis, ou que visem individualizar o beneficiário da distinção de maneira ofensiva à impessoalidade (beneficiando não um grupo, mas uma pessoa específica), e que, sob o viés da proteção dos bens jurídico-constitucionais, não possibilite, de fato, a tutela de interesses legítimos, o fator de distinção se reputaria materialmente inconstitucional.

Justamente diante deste cenário é que, nesta primeira linha interpretativa, para reconhecer a aplicabilidade da exceção incluída pela LC 191/2022, reputar-se-ia imprescindível a conjugação de dois fatores essenciais, quais sejam: 1) que o servidor público municipal seja da área de saúde (enquanto profissional da saúde, considerando a Resolução do CNS acima referida); 2) e que efetivamente tenha atuado na linha de frente relativamente ao combate à pandemia.

Este segundo fator, aliás, é o que justificaria, material e teleologicamente, a distinção proveniente da lei complementar citada, com implementação, reitero, de exceção ao tratamento jurídico geral conferido aos demais servidores públicos. Não bastaria, assim, que o agente público, profissional da saúde (enquadrado dentre as 14 categorias citadas), estivesse lotado na SES, mas sim que tivesse atuado, efetivamente, reitera-se, no combate à pandemia (enquanto profissional na linha de frente), expondo-se aos riscos atrelados ao atendimento de pessoas acometidas (ou potencialmente acometidas) com a doença pandêmica.

3.2.2. Numa segunda linha interpretativa, pela qual este parecerista subscritor se orienta, a norma excepcional, instituída pela LC 191/2022, não seria tão restritiva (tal como sustentado pela primeira linha argumentativa); mas também não bastaria, tal como sustentado, que o servidor público estivesse simplesmente lotado na SES (demandando, para além do critério de lotação, a verificação das atividades materiais exercidas, pelo servidor pretendente à aplicação da exceção, quanto à linha de frente ao combate à pandemia). É o que se passa a expor.

Esta segunda corrente tem como base argumentativa, sobretudo, pareceres, entendimentos, e orientações provenientes de órgãos de consultoria jurídica de outros entes políticos (mais especificamente, Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul), e mesmo a compreensão da Confederação Nacional de Municípios – sem, porém, se olvidar do segundo fator elencado no tópico acima, que também se reputa aplicável a esta segunda linha interpretativa.

Sob este segundo viés, o conceito de “servidores públicos civis” da “área de saúde” seria mais abrangente do que aquele acima elencado, não se restringindo apenas aos profissionais da saúde. Com efeito, e, inclusive, à luz do entendimento exarado anteriormente quanto a profissionais técnicos lotados na SES e com labor nos ambulatórios, durante o período pandêmico, em atendimento do público acometido, ou potencialmente acometido, pela COVID-19, seria juridicamente possível sustentar o âmbito de abrangência normativa, e seus destinatários, enquanto aplicáveis a referidos agentes, desde que lotados na SES, e em atividades de efetivo combate material à pandemia, ou apoio a este, com exposição direta e riscos às suas integridades físicas e afetação às suas saúdes (nexo relacional entre atividade e exposição direta à pandemia, em labor na linha de frente).

A esse respeito, consoante noticiado no sítio eletrônico da CNM¹, o conceito decorrente do §8º do art. 8º da LC 173/2020 teria como escopo designar “todos os servidores que atuam na área de saúde, ou seja, no Sistema Único de Saúde (SUS) municipal, independentemente das carreiras que ocupam. Para a melhor identificação de quem são esses servidores, pode o Município se valer do Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (CNES); da identificação de todos aqueles que atuam em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) ou mesmo pela simples lotação na Secretaria de Saúde.”.

Semelhante leitura interpretativa, entendo, não confere interpretação incompatível com a restrição inerente às exceções; ao contrário, possibilita conferir densidade material quanto à finalidade ínsita à lei aprovada, já que sonegar a aplicação da norma em comento aos servidores administrativos, não caracterizados como profissionais da saúde, mas que atuaram diretamente, expondo-se aos riscos para possibilitar o cumprimento do dever prestacional, imposto ao Município, de zelar pela integridade física da coletividade, atendendo as pessoas acometidas ou potencialmente acometidas pela doença pandêmica, revelar-se-ia injustificável, considerando, mormente, a dignidade da pessoa humana e a própria sistematização universal dos serviços públicos de saúde.

A saúde, enquanto direito fundamental decorrente do art. 6º da Constituição Federal, e cujas balizas restam esteadas ao longo do art. 196 e seguintes da CF, de caráter universal, igualitário, essencial, imprescindível à tutela do mínimo existencial e à efetivação da dignidade da pessoa humana, compreende uma série de atividades, serviços, prestações materiais, as quais, de forma interligada e multidisciplinar, possibilitam a materialização dos comandos constitucionais.

Tal perspectiva, destaco, advém de uma leitura atenta do art. 198 da CF, que consigna:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram *uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único*, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

1 Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/juridico-cnm-esclarece-sobre-aplicacao-da-lei-complementar-191-2022>;

E ainda: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/aplicabilidade-da-lei-191-2022-e-esclarecida-em-bate-papo-com-a-cnm>

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;*
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*
- III - participação da comunidade.*

As ações e serviços da saúde, mister salientar, integram rede regionalizada, hierarquizada, e integrante de um sistema único, pautado pelo atendimento integral e com descentralização entre os entes políticos, mas em clara coordenação e cooperação (federalismo cooperativo, inerente à República Federativa do Brasil).

Para que tais serviços possam funcionar, viabilizando, in concreto, a observância dos comandos constitucionais supramencionados, a atuação de agentes administrativos, técnicos, e mesmo de profissionais das áreas laterais, mas essenciais à consecução dos referidas ações públicas, fazem-se essenciais. *Isto é, as atividades de apoio aos profissionais da saúde, incluindo de atendimento ambulatorial inicial (triagens, designação dos casos, assessoramento administrativo in loco, controle fático, nos ambulatórios e unidades de saúde, dos casos, encaminhamentos adequados aos profissionais de saúde, etc.), são essenciais.*

Aliás, é, também, o que parece pretender evidenciar a legislação federal de estruturação do SUS, em especial o art. 4º da Lei Federal nº. 8080/1990², e art. 3º da Lei Complementar nº. 141/2012³.

Logo, a interpretação conferida pela Confederação Nacional dos Municípios não parece se apartar da finalidade normativa, nem implica, em si, ofensa manifesta ao princípio da igualdade substancial, considerando, rememore-se, os vetores delineados por Celso Antônio Bandeira de Mello. Entretanto, a mesma ressalva acima realizada (quando da avaliação da primeira linha argumentativa) faz-se, aqui, presente: imprescindível que os servidores públicos da área da saúde (com identificação por um daqueles fatores indicados pela CNM, a saber, CNES, ASPS, ou lotação nos órgãos de saúde pública de cada esfera) tenham atuado efetivamente durante o período pandêmico, em atividades atreladas à linha de frente.

Neste sentido, também em matéria veiculada no âmbito da CNM:

-
- 2 Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS). § 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde. § 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.
 - 3 Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:
 - X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

“Por fim, a consultora Jurídica da CNM, Elena Garrido, a LC 191 deixa claro que estes benefícios, o reconhecimento do período aquisitivo para aquisição das vantagens, ocorre para aqueles que atuam na área de saúde, no SUS e na segurança pública. ‘Parece-nos oportuno chamar a atenção para um fato fundamental. Não parece estar estendido a todos os que estejam na área da Saúde, e sim, a todos os que tivessem atuando. Vamos encontrar profissionais que, por força da própria pandemia, ficaram em casa. Ou seja, não estavam à frente da atividade. A excepcionalidade destinou-se a quem atuou durante o período, exposto aos riscos para fazer cumprir o atendimento obrigatório que o Município tinha que prestar à população’, ressaltou a Dra Elena”.

E, como consignado pela PGE-RS (PARECER N° 19.407/22):

“Outrossim, na área de saúde, além dos servidores que pertencem ao Quadro de Pessoal da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, criado pela Lei n° 8.189/86 e reestruturado pela Lei n° 13.417/10, são alcançados pela benesse conferida pelo § 8° do artigo 8° da LC n° 173/20 *os servidores que compõem o quadro de pessoal do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde (criado pela Lei n° 15.473/20), ainda que em decorrência de redistribuição, uma vez que, na forma da Lei n° 15.144/18, ao Ipe Saúde compete a gerência do sistema de assistência à saúde dos servidores públicos estaduais, promovendo a excelência na assistência a saúde, bem como ações e campanhas de prevenção de doenças que beneficiem diretamente os servidores públicos estaduais e facultativamente a população em geral.* Contudo, o benefício não alcança os servidores que integram o Quadro de Pessoal do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, criado pela Lei n° 13.415/10, porque circunscrita sua atuação ao âmbito da previdência social e em linha com a orientação firmada no Parecer n° 16.799/16.”.

Assim sendo, nesta segunda linha interpretativa, o reconhecimento da aplicação da exceção normativa demandaria a verificação de dois fatores: **1) se o servidor público municipal integra a área da saúde, numa acepção lata, o que pode ser aferido por um dos fatores acima delineados (CNES, ASPS, ou lotação nos órgãos de saúde pública de cada esfera, incluindo junto a serviços de assistência à saúde dos servidores públicos municipais); 2) e que, durante o período de que trata o caput do art. 8° da LC 173/2020, efetivamente tenha atuado na linha de frente relativamente ao combate à pandemia, não se aplicando a servidores, inclusive de carreiras típicas da saúde, que estivessem em atividades junto a outras pastas, ou em exercício de cargos ou funções não correlatos ao combate aos efeitos da pandemia; destarte, a contabilização também não poderá abranger servidores da área da saúde que estivessem em teletrabalho.**

Aliás, saliento, tal como observado alhures: Este segundo fator, aliás, é o que justificaria, material e teleologicamente, a distinção proveniente da lei complementar citada, com implementação, reitero, de exceção ao tratamento jurídico geral conferido aos demais servidores públicos.

Observa-se, ademais, o seguinte: mesmo nesta segunda hipótese, a amplitude interpretativa conferida pelo parecerista que me antecedeu se reputaria, com a devida vênia à boa origem do opinativo, incompatível com a teleologia normativa da LC 191/2022. Este ponto, aliás, será melhor elucidado no próximo tópico.

3.2.3. Entendo, com o devido respeito a compreensão diversa, que não se reputa extraível, da norma incluída à LC 173/2020, interpretação ampliativa tal como conferida, aparentemente, pela SERH (no que toca ao âmbito de abrangência normativo).

Isto é, o simples fato de o agente estar lotado na SES, mas não tenha atuado efetivamente, de forma material, no combate à pandemia, não seria suficiente para albergá-lo no âmbito de abrangência da norma em comento.

Por conseguinte, reitero a compreensão alhures, que se revela efetivamente intermediária entre a mais restritiva (abrangendo exclusivamente servidores considerados como profissionais da saúde e que tenham atuado efetivamente no combate aos efeitos deletérios da pandemia – atuando na linha de frente), e a mais ampliativa (bastaria ao servidor estar lotado na SES ou na SESU para que fosse beneficiado pela Lei Complementar nº. 191/2022), e sintetizada no item 3.2.2 deste opinativo jurídico.

3.2.4. Quanto aos agentes públicos da área de segurança pública, também subsistem dificuldades práticas na abrangência do conceito adotado pelo legislador federal, mormente considerando a interpretação teleológica a ser conferida ao dispositivo legal (art. 8º, §8º, da LC 173/2020).

Pois bem, novamente se deve perquirir se bastaria ao servidor público estar lotado junto à Secretaria de Segurança Urbana para se ver abrangido pela norma (a qual, reitero, constitui exceção àquela esculpida no caput do art. 8º da LC 173/2020). Novamente, tal como se dá com o servidor da SES, a resposta, entendo, há de ser negativa.

Significa dizer, não basta ao agente público estar lotado em uma das Secretarias em questão, visto que deve, efetivamente, ter atuado no combate à pandemia, isto é, na linha de frente, seja no âmbito da saúde pública, seja no âmbito da segurança pública.

Atividades estritamente administrativas, não albergadas pelas finalidades inerentes aos órgãos de segurança pública, e com atuações não materializadas no combate aos efeitos pandêmicos, entendo, não podem ser consideradas como de segurança pública, para fins de abrangência da Lei.

Imagine-se um agente administrativo dos órgãos policiais que tenha sido cedido a uma Secretaria ou órgão diverso, não tendo atuado efetivamente em atividades de segurança pública, mas cujas atribuições originais eram atreladas à Polícia Judiciária. Estaria ele albergado pela norma? Evidente que não, pois não atuara, materialmente, em atividades de segurança pública durante o período de que trata a LC 173/2020, inviabilizando, assim a contabilização do interregno temporal para os fins delineados no §8º do art. 8º da mesma Lei (incluído pela LC 191/2022).

Destarte, no caso do conceito de “servidores públicos civis ou militares” da “área de segurança pública”, as discussões a respeito da efetiva conceituação revelam-se sobremaneira mais complexas do que as atreladas aos serviços de saúde.

De proêmio, deve-se avaliar quais órgãos efetivamente compõem a segurança pública, o que, entendo, pode ser extraído de uma leitura sistemática entre a Lei Federal nº. 13675/2018 e o art. 144 da Constituição Federal.

Pela referida Lei Federal, o Sistema Único de Segurança Público (que abrange as diversas esferas da federação) abrange:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, **pelos guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.**

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

(...)

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

(...)

(...)

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.

Lado outro, o art. 144 da CF, ao elencar os órgãos integrantes da segurança pública, consigna:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

Observa-se, portanto, que existe um rol bem delimitado quanto às áreas abrangidas pela segurança pública, sendo certo, lado outro, que mesmo no âmbito dos órgãos efetivamente componentes de tal estrutura, há divergências jurisprudenciais a respeito dos enquadramentos, por exemplo, dos guardas civis municipais, questão esta que acaba culminando na celeuma, aliás, se

Isto posto, extraem-se as seguintes linhas interpretativas quanto ao âmbito de abrangência normativa do conceito decorrente do §8º, art. 8º, da LC 173/2020.

3.2.5. Pela primeira linha, deveras restritiva, só estariam abrangidos pelo conceito os agentes públicos integrantes dos órgãos elencados no caput do art. 144 da Constituição Federal, e desde que estivessem em efetivas atividades de linha de frente aos efeitos da pandemia durante o interregno temporal abrangido pelo caput do art. 8º da referida Lei Complementar Federal.

Disto se extrai, desde já, que o conceito não abrangeria, por exemplo, os guardas civis municipais, os agentes lotados em Secretarias de Segurança (salvo se os órgãos elencados no caput do art. 144 estiverem vinculados à referida Secretaria), nem agentes de trânsito.

Observa-se, neste sentido, que no âmbito da estrutura administrativa organizacional do Município de Sorocaba, cuja segurança pública recai, sobretudo, sobre a GCM e atividades de Defesa Civil, sequer haveria, a princípio, agentes públicos enquadrados no conceito restritivo. Em outros termos, no âmbito da SESU, inexisteriam servidores passíveis de serem beneficiados, ao menos a princípio, e, reitero, à luz do conceito mais restritivo, pelos efeitos da norma de exceção proveniente da LC 191/2022.

3.2.6. Numa segunda linha interpretativa, menos restritiva do que a primeira, mas também devesse circunscrita exclusivamente aos servidores efetivamente exercentes e integrantes de órgãos componentes da segurança pública (à luz do art. 144 da CF), seria possível obtemperar que os integrantes da Guarda Civil Municipal também estariam albergados pela exceção proveniente da LC 191/2022. Em outros termos, os integrantes do referido órgão consubstanciarium servidores da segurança pública.

Tal conclusão se extrairia, insta salientar, de decisões do Supremo Tribunal Federal elencando a Guarda Civil como órgão componente da segurança pública – o que, obviamente, não significa gozarem eles de prerrogativas inerentes à polícia judiciária, ou mesmo à polícia militar, visto que as guardas civis têm como finalidade a tutela do patrimônio público municipal, e não a realização de atividades de investigação, ou mesmo de polícia ostensiva, por exemplo.

Neste sentido, asseverou o STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5538, Tribunal Pleno:

CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (...) 02. *Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). (...)*

(ADI 5538, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05-2021)

Referida compreensão já fora assentada em sede de Recurso Extraordinário, também pelo Pleno da Corte Suprema (RE nº. 846854, Min. Rel. LUIZ FUX, j. 01/08/2017):.

Sob esta segunda vertente, portanto, apenas os integrantes da Guarda Civil, que estivessem no exercício ativo, ou seja, efetivo, durante o período de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020, atuando no combate aos efeitos pandêmicos, estariam albergados, no âmbito Municipal, pela norma de exceção decorrente da LC 191/2022.

Em outros termos, servidores administrativos, carreiras de apoio à GCM, e atividades outras, atreladas à defesa civil, ainda que indispensáveis a que a própria Guarda Civil pudessem atuar, não poderiam se beneficiar dos ditames da norma em comento.

3.2.7. Numa terceira linha argumentativa-interpretativa, baseada, sobretudo, no entendimento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mas com parcial distinção quanto ao entendimento exarado pela referida Confederação, outras carreiras operacionais, necessárias à viabilização dos serviços de segurança pública poderão ser atingidos pela nova regra da LC 191/2022, norma que, teleologicamente, considerando as finalidades ínsitas da legislação posta, não se limitaria às intituladas “carreiras típicas” da área de segurança pública.

Assim sendo, referida norma abrangeria agentes públicos lotados junto à SESU, com atividades operacionais junto aos órgãos componentes da segurança pública (considerando o conceito extraível, vale salientar, da Lei Federal nº. 13675/2018), mas que não necessariamente sejam enquadrados nas “carreiras típicas”, desde que, evidentemente, tenham atuado, materialmente, em auxílio direto às atividades atreladas à linha de frente ao combate à pandemia. Significa dizer, atividades administrativas não correlacionadas àquelas atreladas às de segurança pública indispensáveis ao combate aos efeitos da pandemia, ou que tenham atuado na linha de frente.

Em suma, para a CNM, portanto, outras carreiras operacionais que foram necessárias para viabilizar os serviços de segurança pública devem ser atingidos pela nova regra da LC 191/2022, que não se limitaria apenas às “carreiras típicas” (ou “em sentido estrito”) de saúde e segurança pública. De outro lado, agentes públicos que se enquadram em “carreiras típicas” de segurança pública (como, por exemplo, guardas civis municipais), mas que estavam lotados em outras pastas não relacionadas diretamente a esses dois serviços, ou, então, que estavam em regime de teletrabalho, ou mesmo em exercício de funções ou cargos não relacionados a atividades de combate aos efeitos da pandemia, não se enquadrariam na nova regra da LC 191/2022, uma vez que não atuaram diretamente nos serviços de segurança pública durante a pandemia.

Veja-se que o mero critério da lotação junto à SESU, ou aos órgãos integrantes desta, ou componentes do sistema de segurança pública urbana municipal (defesa civil, GCM) não constituem critério suficiente, à luz da interpretação finalística da LC 191/2022, para a aplicação da norma supramencionada.

Ou seja, não basta ao agente público estar lotado perante a CGM, ou à SESU, para ser enquadrado no âmbito de abrangência normativa referido, revelando-se imprescindível que tenha atuado, efetivamente, durante o período de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020, no exercício material de atividades de combate aos efeitos da pandemia, ainda que em apoio às carreiras típicas, não abrangendo, assim, quem estivesse lotado em outros órgãos, ou em regime de teletrabalho.

Um bom critério, aliás, para saber se determinada atividade se enquadra, ou não, em serviços integrantes da segurança pública, recai na avaliação da Lei Federal nº. 13675/2018, verificando-se, em seguida, se as atividades operacionais realizadas pelos servidores não enquadrados como “típicamente de segurança pública”, mas lotados na SESU, têm como escopo apoiar aquelas exercidas pelos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública instituído pela Lei Federal em comento.

3.2.8. São essas, assim, as considerações a respeito do âmbito de abrangência da norma.

3.3. Da questão delineada pela SERH

Esclarecidas as premissas quanto ao âmbito de abrangência da norma esculpida na LC 191/2022, resta, enfim, avaliar a questão levantada pela SERH.

Obtempera o órgão assessorado que, em seu entendimento, não seria plausível conceder os benefícios trazidos pela LC 191/2022 àqueles servidores que laboraram nas pastas da SES e SESU, durante o período abrangido pela LC 173/2020, por interregno temporal inferior a metade, mais um dia, daquele período (de 27/05/2020 a 31/12/2021).

Assim, questiona se é possível, à SERH, adotar referido entendimento, destacando-se que, ao menos diante do critério delineado pela referida Secretaria, bastaria, aparentemente, que o servidor tivesse laborado na SES ou SESU para ser beneficiado com a

contagem do tempo, desde que observado o parâmetro mínimo sugerido pelo referido órgão municipal.

Pois bem, reitero, desde já, que no entendimento do parecerista subscritor, exarado, inclusive, em opinativos jurídicos outros, não basta, para ser beneficiado com os efeitos da LC 191/2022, que o servidor estivesse lotado ou na SES ou na SESU, sendo imprescindível que, efetivamente, tenha laborado em atividades de combate aos efeitos da pandemia (linha de frente) ou em atividades de apoio operacional com exposição aos efeitos pandêmicos, não abrangendo, portanto, quem estivesse em teletrabalho, ou em atividades não correlatas ao combate estratégico aos efeitos deletérios da pandemia, muito menos em quem estivesse em exercício de cargos comissionados não lotados nas referidas Secretarias ou, lotados nelas, mas em atividades não correlatas ao combate à pandemia (vide, neste sentido, as considerações realizadas no tópico acima).

Quanto, ademais, ao questionamento realizado pela SERH, com o devido respeito à referida Secretaria, mas entendo que inexistir base legal ou fundamento normativo a sustentar a sugestão de contabilização suscitada.

Veja-se que a norma de exceção, esculpida na LC 191/2022, não congrega, em si, quaisquer critérios de delimitações de labor mínimo (critério temporal), em atividades nas áreas da saúde ou de segurança pública, para que determinado servidor civil ou militar seja beneficiado com a norma de exceção elencada no §8º do art. 8º da LC 170/2020.

Ainda que em juízo valorativo o gestor entenda referida norma como injusta, ou inadequada, fato é que o legislador federal, em exercício regular de sua competência para editar normas gerais em matéria de Direito Financeiro (decorrente dos artigos 163 e 169 da Constituição Federal), ao criar a norma de exceção (atrelada à contabilização do referido período abrangido de 27/05/2020 a 31/12/2021, para efeitos de contagem de períodos aquisitivos dos benefícios elencados no inciso IX do art. 8º da LC 173/2020, sem, contudo, obrigação de pagamentos retroativos, conforme incisos I a IV do §8º), não conferiu margem a interpretações tais como aquelas propostas pela SERH, excludentes, por conseguinte, da benesse, a servidores que, embora tenham atuado na SES e SESU, durante o período pandêmico, em, reitero, atividades efetivas de combate à pandemia, na linha de frente, com exposições aos efeitos deletérios atrelados ao fenômeno pandêmico (não bastando, entendo, a mera lotação em tais Secretarias), o tenham feito em interregno temporal inferior a 293 dias de labor.

Veja-se: diferente da interpretação parcialmente restritiva, conferida por este órgão de Assessoria Jurídica, quanto ao âmbito de abrangência da norma esculpida na LC 191/2022, no que tange aos efetivos beneficiários da exceção (em razão de critérios finalísticos), entendo que a Lei Complementar, editada pela União, reitero, em exercício de sua competência constitucional, enquanto legislação a respeito de despesas com pessoal, não possibilita extrair a leitura proposta pela SERH, **visto que o legislador não instituiu semelhante restrição.**

Insta salientar, inclusive, quanto ao art. 8º da LC 173/2020, que o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar a respeito de sua constitucionalidade, mormente tendo em vista a instituição de normas que acabaram por ensejar restrições de gastos públicos a todos os entes políticos, e não apenas à própria União, entendeu pela compatibilidade da Lei com a Carta da República.

É, aliás, o que se deflui da leitura da ementa exarada no âmbito da ADI nº. 6442/2021:

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. 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.* 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.* 9. *O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo.* 10. *Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e*

dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23- 03-2021) (grifos meus).

Entendo que a mesma ratio adotada para compreender pela constitucionalidade do caput, e incisos, do art. 8º da LC 173/2020, se preste ao reconhecimento da constitucionalidade da LC 191/2022, visto que se a Corte Suprema, Guardiã da Constituição, entendeu ser possível à União, em exercício de sua competência constitucional prevista no art. 169 da CF, determinar restrições e contenções de despesas públicas, em razão da pandemia, também, ao criar exceção às restrições elencadas, valeu-se da mesma competência, a qual estaria, entendo, implicitamente contida naquela de grau maior (em outros termos, se é constitucional à União criar normas de restrições às despesas com pessoal, também lhe assiste a competência para criar exceções a tais normas).

3.3.1. Logo, entendo, com a devida vênia, que o entendimento sustentado pela SERH não goza de assento legal ou constitucional, inexistindo, no escopo interpretativo passível de ser extraído da LC 191/2022, semelhante leitura.

3.3.2. A solução prática, evidentemente, recai na seguinte conclusão: apenas pelo período em que o servidor tenha estado lotado na SES ou na SESU, em atividades materiais de combate aos efeitos da pandemia, ainda que em apoio àquelas exercidas pelas “carreiras típicas”, é que poderá ser beneficiado.

Obviamente, se tiver permanecido em teletrabalho, afastado de suas funções por outros motivos, lotado em outras Secretarias; em exercício de cargos comissionados não correlatos com as atividades finalísticas de combate à pandemia, não poderá ser beneficiado pela contabilização decorrente da LC 191/2022 – veja-se, mesmo quando lotados na SES ou na SESU, mas, insisto, em exercício de atividades em teletrabalho, ou, mesmo nessas Secretarias, e de forma presencial, mas em atividades que não sejam correlatas à linha de frente ao combate à pandemia, o servidor não poderá ser beneficiado pela norma de exceção.

Veja-se, pouco importa, neste caso, se tiver laborado por menos de 293 dias em tais situações (que legitimem a contabilização), visto que somente os dias laborados em tais circunstâncias poderão ser contabilizados como blocos aquisitivos, para efeitos dos benefícios do inciso IX do art. 8º, caput, da LC 173/2020.

Saliento que eventual normatização do Município em sentido diverso poderia culminar em criação de normas incompatíveis com aquela editada pela União e, mais do que isso, criação de restrição não abrangida pela Lei Complementar. Destarte, caso se deliberasse pela edição de Lei Municipal, ou mesmo Decreto regulamentador, visando interpretar a LC 173/2020 em semelhante sentido, referida interpretação, por ensejar restrições aos direitos previstos na LC 191/2022, poderiam ocasionar ofensas à segurança jurídica e ao direito adquirido, potencializando riscos de judicialização da questão.

De toda maneira, mister rememorar que não haverá pagamentos atrasados ou retroativos, isto é, os pagamentos só retornaram a partir de 01/01/2022; o que ocorreu foi tão somente a possibilidade de contabilização dos interregnos temporais, para as categorias elencadas no §8º do art. 8º da LC 173/2020, quanto aos benefícios delineados exemplificativamente no inciso IX, mas sem direito ao recebimento de atrasados (ou seja, sem incidência de mora, pelo Município, em caso de não concessão do benefício quando do preenchimento do período aquisitivo, para tais categorias, durante o lapso temporal de que trata o caput do art. 8º – 27/05/2020 a 31/12/2021, de maneira que o pagamento ou gozo da benesse só poderia se dar a partir de 01/01/2022, ainda que, para os servidores das áreas de saúde ou segurança pública, o preenchimento dos requisitos dos quinquênios, anuênios, triênios, licenças-prêmio, adicionais por tempo de serviço, etc., tenha se dado naquele lapso temporal).

3.3.3. Vale salientar, ainda, que a contabilização do período em que efetivamente o servidor tenha laborado enquanto lotado na SES ou SESU, e, reitero, observado o critério material ou finalístico (já explicado acima), só se presta ao elemento temporal para concessão dos benefícios referidos, mas não afasta, evidentemente, a indispensabilidade de que outros requisitos tenham sido observados pelo agente, para efeitos de concessão de cada benefício, em conformidade com as normas específicas previstas no Estatuto dos Servidores (Lei Municipal nº. 3800/1991).

A título de exemplo, tomando como base a licença prêmio: ainda que o servidor tenha observado os requisitos de que trata o §8º do art. 8º da LC 173/2020, conforme interpretação finalística exarada por este órgão de Assessoria Jurídica, deve-se atentar, outrossim, aos requisitos específicos do Estatuto dos Servidores quanto ao benefício em comento.

Neste sentido, além do quinquênio de exercício no Município (art. 93 da Lei 3800/1991), não será conferido ao servidor, inclusive beneficiado com a contabilização acima elencada (quanto ao período de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020), a licença-prêmio caso, no período aquisitivo, tenha ele incorrido em alguma das hipóteses do art. 94 do Estatuto dos Servidores:

Art. 94 - Não se concederá licença prêmio ao funcionário que, no período aquisitivo:

- I - Sofrer pena de suspensão;
- II - Afastar-se do cargo em virtude de:
 - a) faltas injustificadas, alternadas ou não, superiores a 15 (quinze) dias;
 - b) condenação à pena privativa de liberdade por sentença definitiva.
 - c) ausências ao trabalho superiores a 90 (noventa) dias em virtude da somatória de faltas justificadas, injustificadas e dos afastamentos e licenças previstos nos incisos I, II e IX do Art. 77, da Lei nº 3.800, de 2 de dezembro de 1991. (Redação acrescida pela Lei nº 9586/2011)

Art. 95 - Na ocorrência de faltas injustificadas até 15 (quinze) dias e que não tenha ocorrido o previsto na alínea "c" do inciso II, do Art. 94, retardarão a concessão da licença prêmio na proporção de 1 (hum) mês para cada falta. (Redação dada pela Lei nº 9586/2011)

Parágrafo único. Será suspensa a contagem, para fins do direito à licença-prêmio, o período em que o funcionário estiver afastado do serviço em virtude de auxílio doença de qualquer natureza, previsto no art. 45, da Lei nº 4.168, de 1º de março de 1993. (Redação acrescida pela Lei nº 11.330/2016)

Significa dizer: os demais requisitos ínsitos a cada benefício que dependa da aquisição de períodos aquisitivos baseados em tempo de serviço haverão de ser observados, com base na legislação estatutária, regularmente, sendo certo que a LC 191/2022 não os afastou – até porque, quanto aos requisitos inerentes a cada vantagem funcional, a matéria estará inserida na competência de cada ente federativo, à luz do art. 37 da CF.

3.3.4. O segundo questionamento levantado pela SERH, tendo em vista a reposta ao primeiro, resta prejudicado, já que, reitero, entende-se que a interpretação conferida pela Secretaria não goza de assento legal ou constitucional.

3.3.5. Quanto ao terceiro questionamento, em pesquisa junto aos sítios eletrônicos do Tribunal de Justiça de São Paulo, ou mesmo perante plataforma eletrônica de busca, não foi possível encontrar atos normativos ou jurisprudência a respeito de algum critério geral adequado para contabilização mínima do período laborado, na forma do art. 8º, §8º, da LC 173/2020, para fins de concessão dos benefícios e vantagens funcionais que demandem, para fins de períodos aquisitivos, tempo de serviço.

Em realidade, penso que a contabilização deverá observar as especificidades de cada benefício, inclusive no que tange às eventuais causas interruptivas da contagem de tempo de serviço, para efeitos de obtenção dos respectivos períodos aquisitivos.

Outrossim, inexistente a possibilidade de, à margem da legalidade (princípio da legalidade, à luz do art. 37, caput, da CF, pelo qual a Administração Pública deve atuar nos estritos limites da lei), instituir critérios não previstos em lei para fins de delimitação de um período mínimo de labor, nas condições do art. 8º, §8º, da LC 173/2020, para efeitos de aplicação da norma em questão.

Observe-se: diversamente do que ocorre com o conceito de “servidor público civil ou militar” das “áreas de saúde e segurança pública”, conceitos juridicamente indeterminados e que, portanto, acabam albergando margem para linhas interpretativas quanto ao âmbito de abrangência da norma, tem-se que, quanto ao período mínimo de labor, nas condições elencadas na LC 191/2022, o legislador não congregou requisitos específicos, até porque, reitero, diversos benefícios demandam a observância de requisitos outros, tais como efetivo exercício por determinado lapso temporal; ausência de afastamentos injustificados por certo período; não ocorrência de sanções funcionais; assiduidade; etc.

Aliás, ao interpretar sistematicamente o Estatuto dos Servidores Municipais, mormente o art. 66, e respectivos parágrafos, ao que tudo indica a contagem de tempo de serviço será feita em dias, não havendo previsão, a priori, de dias mínimos para tanto (ou seja, inexistindo previsão, ao menos aparentemente, de descarte de período mínimo de dias – ou seja, não há dispositivo legal, por exemplo, prevendo que serão descartados, na contagem de tempo de serviço, períodos laborados, por mês, inferiores a dois dias, cinco dias, etc.).

A Lei, aliás, é bem clara: “ A apuração de tempo de serviço feita em dias, para todos os efeitos legais.”.

Obviamente, e aqui reitero o quanto exposto alhures, isto não afasta dispositivos específicos da legislação estatutária quanto à interrupção da contagem de tempo de serviço, para determinados efeitos, expressamente previstas na Lei (a título de exemplo, o art. 68 prevê hipóteses de interrupção da contagem do tempo de serviço, nos casos elencados nos incisos, para fins de adicional por tempo de serviço, sexta parte).

Assim, em resposta ao terceiro questionamento: não se localizaram atos normativos, jurisprudência ou parâmetros referenciais quanto aos períodos mínimos de labor, nas condições elencadas no §8º do art. 8º da LC 173/2020, para efetiva contabilização enquanto tempo de serviço integrante de períodos aquisitivos de benefícios que demandem tal requisito.

Ademais, a Lei Municipal nº. 3800/1991 é clara ao prever, em seu art. 66, caput, que o tempo de serviço é contabilizado e apurado em dias (critério temporal mínimo), de forma que, quando muito, se poderia desprezar parcelas inferiores a vinte e quatro horas de labor nas condições elencadas na LC 191/2022 (com a interpretação, caso adotada pela SERH, conferida por esta SEJ a respeito do que vem a ser “área de saúde” e “área de segurança pública”, mormente quanto ao âmbito de abrangência normativo).

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, OPINO:

a) Relativamente ao âmbito de abrangência dos dispositivos da Lei Complementar nº. 191/2022, quanto aos sujeitos efetivamente beneficiados de sua aplicação, vislumbro as seguintes linhas interpretativas.

1. Quanto aos servidores públicos da área de saúde:

1.1. Numa primeira linha interpretativa, para reconhecer a aplicabilidade da exceção incluída pela LC 191/2022, reputar-se-ia imprescindível a conjugação de dois fatores essenciais, quais sejam: a) que o servidor público municipal seja da área de saúde (enquanto profissional da saúde, considerando a Resolução do CNS acima referida); b) e que efetivamente tenha atuado na linha de frente relativamente ao combate à pandemia.

1.2. Numa segunda linha interpretativa, o reconhecimento da aplicação da exceção normativa demandaria a verificação de dois fatores: **1) se o servidor público municipal integra a área da saúde, numa acepção lata, o que pode ser aferido por um dos fatores acima delineados (CNES, ASPS, ou lotação nos órgãos de saúde pública de cada esfera, incluindo junto a serviços de assistência à saúde dos servidores públicos municipais); 2) e que, durante o período de que trata o caput do art. 8º da LC 173/2020, efetivamente tenha atuado na linha de frente relativamente ao combate à pandemia, não se aplicando a servidores, inclusive de carreiras típicas da saúde, que estivessem em atividades junto a outras pastas, ou em exercício de cargos ou funções não correlatos ao combate aos**

24

efeitos da pandemia; destarte, a contabilização também não poderá abranger servidores da área da saúde que estivessem em teletrabalho.

1.3. Por ambas as linhas acima, resta inequívoco que não basta, portanto, o critério de lotação do agente público para ser beneficiado pela incidência da LC 191/2022, revelando-se necessário, ainda, avaliar critério de ordem material.

2. Com relação aos servidores públicos da área de segurança pública:

2.1. Pela primeira linha, deveras restritiva, só estariam abrangidos pelo conceito os agentes públicos integrantes dos órgãos elencados no caput do art. 144 da Constituição Federal, e desde que estivessem em efetivas atividades de linha de frente aos efeitos da pandemia durante o interregno temporal abrangido pelo caput do art. 8º da referida Lei Complementar Federal.

Disto se extrai, desde já, que o conceito não abrangeria, por exemplo, os guardas civis municipais, os agentes lotados em Secretarias de Segurança (salvo se os órgãos elencados no caput do art. 144 estiverem vinculados à referida Secretaria), nem agentes de trânsito.

Logo, avaliando a estrutura organizacional-administrativa da SESU, mormente à luz da Lei Municipal nº. 12473/2021, não haveriam agentes públicos municipais passíveis de serem beneficiados com a incidência da norma.

2.2. Numa segunda linha interpretativa, menos restritiva do que a primeira, mas também devesa circunscrita exclusivamente aos servidores efetivamente exercentes e integrantes de órgãos componentes da segurança pública (à luz do art. 144 da CF), ou seja servidores cujas carreiras dizem respeito à segurança pública, seria possível obtemperar que os integrantes da Guarda Civil Municipal também estariam albergados pela exceção proveniente da LC 191/2022. Em outros termos, os integrantes do referido órgão consubstanciarium servidores da segurança pública.

Tal entendimento, ainda restritivo, pois não abrangeria servidores técnico-operacionais lotados na SESU, e em atividades de apoio direto àquelas exercidas pelas carreiras específicas da área de segurança pública, teria como escopo o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as guardas civis municipais integram atividades de segurança pública (ADI 5538).

2.3. Numa terceira linha argumentativa-interpretativa, baseada, sobretudo, no entendimento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), mas com parcial distinção quanto ao entendimento exarado pela referida Confederação, outras carreiras operacionais, necessárias à viabilização dos serviços de segurança pública poderão ser atingidos pela nova regra da LC 191/2022, norma que, teleologicamente, considerando as finalidades ínsitas da legislação posta, não se limitaria às intituladas “carreiras típicas” da área de segurança pública.

Evidentemente, para se ver beneficiado pela incidência da LC 191/2022 não bastaria o critério de lotação, sendo imperioso avaliar se o servidor atuou, efetivamente, em atividade classificada como de segurança pública (Guarda Civil Municipal, por exemplo), ou em atividade de apoio àquelas que integram o Sistema de Segurança Pública (adotando como parâmetro, quanto ao referido Sistema, a Lei Federal nº. 13675/2018), e em situação de exposição aos riscos decorrentes da pandemia, não abrangendo, portanto, servidores da segurança pública (inclusive de carreira), que não estivessem lotados em órgãos integrantes do Sistema Nacional de Segurança Pública (considerando, reitero, o disposto na Lei Federal);



ou que estivessem lotados em outras Secretarias; nem aqueles que laboraram em regime de teletrabalho (haja vista a interpretação finalística decorrente da intenção do legislador quando da edição da referida Lei Complementar).

b) Definido o âmbito de abrangência da LC 191/2022, passei à análise das questões suscitadas pela SERH.

b.1) Quanto ao primeiro questionamento, *entendo, com a devida vênia, que o entendimento sustentado pela SERH não goza de assento legal ou constitucional, inexistindo, no escopo interpretativo passível de ser extraído da LC 191/2022, semelhante leitura.*

b.2) A respeito do segundo questionamento, entendo-o como prejudicado, haja vista a resposta conferida à primeira questão.

b.3) Relativamente ao terceiro ponto delineado, não foi possível localizar atos normativos, jurisprudência ou parâmetros referenciais quanto aos períodos mínimos de labor, nas condições elencadas no §8º do art. 8º da LC 173/2020, para efetiva contabilização enquanto tempo de serviço integrante de períodos aquisitivos de benefícios que demandem tal requisito.

Ademais, a Lei Municipal nº. 3800/1991 é clara ao prever, em seu art. 66, caput, que o tempo de serviço é contabilizado e apurado em dias (critério temporal mínimo), de forma que, quando muito, se poderia desprezar parcelas inferiores a vinte e quatro horas de labor nas condições elencadas na LC 191/2022 (com a interpretação, caso adotada pela SERH, conferida por esta SEJ a respeito do que vem a ser “área de saúde” e “área de segurança pública”, mormente quanto ao âmbito de abrangência normativo).

b.4) Veja-se, pouco importa, neste caso, se tiver laborado por menos de 293 dias em tais situações (que legitimem a contabilização), visto que somente os dias laborados em tais circunstâncias poderão ser contabilizados como blocos aquisitivos, para efeitos dos benefícios do inciso IX do art. 8º, caput, da LC 173/2020.

Saliento que eventual normatização do Município em sentido diverso poderia culminar em criação de normas incompatíveis com aquela editada pela União e, mais do que isso, criação de restrição não abrangida pela Lei Complementar. Destarte, caso se deliberasse pela edição de Lei Municipal, ou mesmo Decreto regulamentador, visando interpretar a LC 173/2020 em semelhante sentido (isto é, no sentido proposto pela SERH), referida interpretação, por ensejar restrições aos direitos previstos na LC 191/2022, poderiam ocasionar ofensas à segurança jurídica e ao direito adquirido, potencializando riscos de judicialização da questão.

b.5) Vale salientar, ainda, que a contabilização do período em que efetivamente o servidor tenha laborado enquanto lotado na SES ou SESU, e, reitero, **observado o critério material ou finalístico (já explicado acima)**, só se presta ao elemento temporal para concessão dos benefícios referidos, mas não afasta, evidentemente, a indispensabilidade de que outros requisitos (se existentes) tenham sido observados pelo agente, para efeitos de concessão de cada benefício, em conformidade com as normas específicas previstas no Estatuto dos Servidores (Lei Municipal nº. 3800/1991), elencadas para cada vantagem funcional.

b.6) Em realidade, penso que a contabilização deverá observar as especificidades de cada benefício, *inclusive no que tange às eventuais causas interruptivas da contagem de tempo de serviço, para efeitos de obtenção dos respectivos períodos aquisitivos; ou mesmo*



25

causas impeditivas da concessão de determinada benesse (vide, por exemplo, o art. 94 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Sorocaba, concernentemente à licença-prêmio).

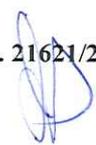
c) São essas, portanto, as considerações deste órgão de Assessoria Jurídica a respeito do âmbito de abrangência do §8º, art. 8º, da LC 191/2022, bem como quanto às questões suscitadas pela SERH.

É como me manifesto, salvo melhor juízo.

Encaminho para vossa ciência e deliberação.

Sorocaba, 25 de janeiro de 2023.


Lucas Ferreira Sousa Degrande
Assessor Jurídico - SEJ





À SERH,

1. Aprovo a manifestação jurídica de fls. 12/25, por seus próprios fundamentos.
2. Assim, restituo-lhes os autos para que a autoridade administrativa **decida**, expressa e fundamentadamente, nos termos do artigo 13 da Lei municipal nº 10.964, de 2014¹.
3. Caso o órgão assessorado tenha dúvidas sobre o conteúdo da manifestação consultiva ou verifique a existência de pontos controvertidos sobre os quais não houve manifestação, poderá reenviar o PA **diretamente ao Procurador** responsável pelo parecer.

SEJ, 27/01/2023


Douglas Domingos de Moraes
Secretário Jurídico

1. "Os processos administrativos terão por objetivo a tomada de decisão, consubstanciada em despacho decisório, que deverá ser claro, preciso e atinente à matéria do processo" (Lei municipal nº 10.964, de 2014, artigo 13).

DATA: 30/01/23TERMO de JUNTADA

Nesta data, a pensei solicitações similares ao estudo em tela, que foram recepcionadas por esta SERH, seguindo-se em fls. 27/35, somadas ao pedido/solicitação inicial de servidor, acostada em fls. 03.

Após, segue para Decisão SR. SERH, por sua deliberação de competência, nas termos do Artigo 13, da Lei Municipal nº 10.964/2011.

Atf,



07/03/23



Expediente: Processo Administrativo nº 11.023/2020
Assunto: LC 191/2022. Contagem de tempo para vantagens pessoais de servidores. Abrangência.
Em análise: Requerimento administrativo e Consulta fls. 305/306 e 310/311
Órgão: Secretaria de Recursos Humanos (SERH)
Interessado(a): Thaís Karina Dias Rodrigues e outro
Recebido: 11/04/2022

Ao Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa (PADM/SEJ)

I. RESSALVAS INICIAIS

a) Do caráter opinativo do parecer jurídico

Conforme art. 5º do Decreto Municipal nº 21.468/2014, o parecer jurídico elaborado pela Secretaria Jurídica (SEJ) “*é meramente opinativo, devendo apenas servir à Secretaria solicitante como orientação para tomada de decisões administrativas*”¹.

Trata-se de manifestação técnico-jurídica sobre tema específico, cuja finalidade é auxiliar o administrador público na tomada de decisões. O parecer jurídico representa mera opinião do Procurador subscritor, não configurando decisão ou ato administrativo propriamente ditos, quanto menos de caráter vinculante².

O administrador público poderá optar por decisão (ou solução jurídica) motivada diversa daquela exposta pelo parecerista, em razão de argumento de ordem técnica relacionado à área de atuação ou mesmo com base em outros argumentos jurídicos, inclusive contrários ao presente parecer.

¹ Tal norma converge com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do Mandado de Segurança nº 24.631. O parecer somente assumiria eventual caráter vinculante se a legislação aplicável expressamente assim o determinasse, o que não ocorre no caso.

² O parecer jurídico, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007), “(...) não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.



315
7

II. CONSULTA E DA INSTRUÇÃO DOS AUTOS

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Recursos Humanos (SERH), com a finalidade de instruir os atos e documentos relativos à aplicação da Lei Complementar Federal (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (Covid-19) (fls. 04/07).

Os servidores *Thaís Karina Dias Rodrigues* e *Douglas William Silva de Oliveira*, lotados no Ambulatório de Saúde Ocupacional, que se encontra vinculado administrativamente à SERH, protocolaram requerimento administrativo, no qual pleiteiam a exclusão dos servidores lotados naquela unidade, da incidência da regra proibitiva prevista no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, de modo que o tempo de serviço prestado durante a calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, até o dia 31 de dezembro de 2021, seja computado para fins de concessão de quinquênios e licenças-prêmio (fls. 305/306).

Em sua consulta, após afirmar ser favorável ao acolhimento do pleito, a SERH apresenta os seguintes questionamentos (fls. 310/311):

01 - Existe algum impedimento ou vedação legal que impeça a formal decisão desta SERH pelo DEFERIMENTO do pedido de fls. 305/309, com base fundamentada pelos próprios termos, razões e alegações constantes no requerimento dos interessados, conjuntamente com os fatos exarados neste documento, em especial nos itens 01 e 02 da lauda anterior?

02 - Em não havendo nenhum impedimento ou vedação legal expressa que impeça a formal decisão desta SERH pelo DEFERIMENTO do pedido de fls. 305/309, nos moldes descritos, porventura há alguma outra legislação vigente, ou qualquer norma regulamentar acerca do tema que possa, subsidiariamente, corroborar e prover maior embasamento jurídico nesse sentido?

A análise jurídica se limitará, conforme determinação superior, sobre a abrangência da aplicação da Lei Complementar Federal nº 191, de 08 de março de 2022, nos termos da consulta formulada pela SERH às fls. 310/311.

Quaisquer outras questões fático-jurídicas não serão objeto de análise nesta manifestação, por não terem sido expressamente direcionadas a esta Procuradoria Administrativa³.

III. OPINIÃO JURÍDICA

Sabe-se que a edição da LC nº 173/2020 teve o propósito de instituir um regime fiscal provisório para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo coronavírus. A intenção do legislador foi viabilizar o reequilíbrio das finanças públicas por meio da suspensão de pagamentos de dívidas, da distribuição de recursos para o combate da Covid-19 e da restrição ao crescimento das despesas públicas, principalmente aquelas relacionadas à folha de pagamento.

Além de prever o auxílio financeiro a ser realizado pela União Federal em razão da pandemia da COVID-19, o texto legal, também, dispõe sobre um conjunto de proibições que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao funcionalismo público.

No momento da sua edição, fazia-se necessário equacionar as despesas no sentido de promover o equilíbrio fiscal e das contas públicas, sob pena de comprometer o futuro dos entes federativos que poderiam ficar desprovidos de recursos para sua própria manutenção, inclusive, quitar proventos dos servidores públicos.

Para não questionar o óbvio: *“Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a jurisprudência sobre a constitucionalidade do artigo 8º da Lei Complementar (LC) 173/2020, que proíbe aumento de despesas com pessoal em todos os entes públicos durante a pandemia da Covid-19. A*

³ Conforme art. 2º do Decreto Municipal nº 21.468/2014, “os processos administrativos somente serão recebidos pela Secretaria de Negócios Jurídicos (SEJ) que estejam devidamente instruídos com: I - documentos necessários à análise do caso, e II - breve relatório elaborado pela respectiva Divisão, Diretoria, Assessoria ou pelo próprio Secretário da pasta solicitante”. Além disso, ainda nos termos do Decreto 21.468/2014, artigo 2º, § 1º, “ao efetuar a remessa do Processo Administrativo à Secretaria de Negócios Jurídicos (SEJ), o solicitante deverá, ainda, indicar de forma clara e objetiva, a dúvida jurídica que pretenda ver esclarecida”. Portanto, a adequada instrução processual e a existência de dúvida jurídica clara e objetiva são imprescindíveis para o exercício da atividade consultiva desta Procuradoria Administrativa, para que não sejam elaborados pareceres imprecisos ou que não atendam à real necessidade da área assessorada.



decisão se deu no Plenário Virtual na análise do Recurso Extraordinário (RE) 1311742, com repercussão geral reconhecida (Tema 1137)". (ADIs nº 6442, 6447, 6450 e 6525)⁴.

Nesse desiderato, por uma razão muito simples e de literalidade da LC nº 173/20 e de respeito à decisão proferida pelo e. Supremo Tribunal Federal (STF), a lei em foco é constitucional e deve ser cumprida.

No cerne da questão, sobreveio a LC nº 191/22, que teve por finalidade alterar a LC nº 173/21, nestes termos:

Art. 1º. Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Art. 2º. O art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"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;

⁴ <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464589&ori=1>



II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram 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.” (grifei)

Nesse sentido, o que a lei alterou foi tão somente em relação aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública, permanecendo inalterada em relação aos demais.

O legislador desejou fazer justiça aos servidores que estiveram na linha de frente ao combate à COVID-19.

Dessa forma, alterou-se o art. 8º, tão-somente em relação aos servidores públicos que atuaram nas áreas da saúde e da segurança pública, permanecendo hígido a LC nº 173, em sua redação original em relação aos demais servidores.

Além disso, importante observar que o disposto no § 8º, do artigo 8º, da LC nº 173, de 27 de maio de 2020, abrange os servidores públicos das áreas da saúde e da segurança pública, sem fazer qualquer restrição ou distinção em razão da atividade exercida. Veja-se que o legislador não restringiu a aplicação da norma ao setor (ou órgão) em que tais servidores se encontravam lotados.

Acresce-se que, de acordo com a exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar que ensejou a publicação da Lei Complementar nº 191, de 08 de março de 2021, a justificativa para a alteração da norma é assegurar o direito à contagem de tempo de serviço aos servidores públicos que “*em decorrência da necessidade de enfrentamento do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid19), mantiveram-se no exercício de suas funções*”.

No caso em tela, constata-se, inclusive a edição da Instrução Normativa SERH n° 13/2020, de 02 de junho de 202, que expressamente determina que:

Art. 4º. Os serviços do Ambulatório de Saúde Ocupacional, de Segurança do Trabalho e de Administração de Recursos Humanos da Secretaria da Saúde passam a ser considerados essenciais para atendimento ao estado de calamidade. (grifei)

Assim, diante da declaração, *expressamente divulgada na norma interna da SERH*, da essencialidade dos serviços prestados pelos servidores do Ambulatório de Saúde Ocupacional demonstram que os profissionais lotados nessa unidade administrativa exerceram importante papel no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19.

É legítimo, portanto, que aos servidores, em exercício no Ambulatório de Saúde Ocupacional, sejam aplicadas as disposições da LC n° 191/2022, que inseriu o § 8º, ao artigo 8º, da LC n° 173/2020, para permitir o cômputo do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para fins de concessão de anuênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes, sem efeitos financeiros retroativos.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e nos exatos da consulta formulada pela SERH (fls. 310/311), **OPINA-SE**⁵ pelo acolhimento do pedido efetuado pelos servidores lotados no Ambulatório de Saúde Ocupacional (fl. 305/306), para que sejam contemplados com o cômputo do período de publicação da LC n° 173/20, até 31 de dezembro de 2021, que deve ser restabelecido para todos os fins apenas para os servidores públicos civis das áreas da saúde e da segurança pública (*todos os servidores lotados nestas áreas*), na forma da redação da LC n° 191/22.

⁵ Reitere-se que, nos termos do art. 5º do Decreto Municipal n° 21.468/2014, o parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Administrativa é meramente opinativo e acessório à tomada de decisão pelos gestores.



Ainda, com relação ao que foi questionado pela SERH:

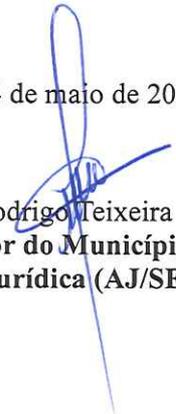
01 – não existe impedimento legal à aplicação da LC n° 191/2022 aos servidores lotados no Ambulatório de Saúde Ocupacional;

02 – não existe outra norma que possa ser aplicada ao caso em tela.

Esta opinião jurídica **não é ato decisório** que defere ou indefere qualquer pedido, sendo necessário que a autoridade administrativa competente manifeste-se expressa e fundamentadamente sobre a questão (podendo, inclusive, divergir da opinião aqui manifestada, por meio de decisão motivada).

É o parecer (meramente opinativo), em 07 (sete) laudas rubricadas, juntado aos autos do Processo Administrativo n° 11.023/2020, **submetido à aprovação da autoridade superior**, que poderá acolhê-lo ou não, com fundamento na Lei n° 11.488/2017, art. 4°, e Decreto 21.468/2014, art. 4°.

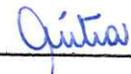
Sorocaba, 04 de maio de 2022.


Rafael Rodrigo Teixeira
Procurador do Município
Assessoria Jurídica (AJ/SEJ)⁶

Procuradoria Administrativa

RECEBIDO

05 MAI 2022



Procuradoria-Geral

⁶ Assessor Jurídico nomeado através da Portaria n° 93.233/DICAF, de 12.01.2022.



Expediente: Processo Administrativo nº 2020/011.023-7

Fl. 321

À SEJ – Dra. Luciana Mendes da Fonseca,

1. **Acolho a manifestação jurídica¹**, de fls. 314/320, elaborada pelo Procurador do Município *Rafael Rodrigo Teixeira*.
2. O presente ato está sendo praticado nos termos do artigo 19, “caput”, da Lei nº 12.473, de 23 de dezembro de 2021².
3. À sua elevada apreciação, em atenção ao art. 7º, inciso IV, da Lei nº 12.473/2021³.

PADM, 11 de maio de 2022.



Anderson Tadeu Oliveira Machado
Procurador-Chefe da PADM /SEJ

1. De acordo com o **Manual de Boas Práticas Consultivas**, elaborado pela Advocacia-Geral da União (4ª edição, 2016, p. 19), “*As manifestações consultivas devem dar-se principalmente sob a forma de Parecer, reservando-se a Nota para hipóteses caracterizadas por análise de questão jurídica repetida ou de resolução simplificada, salvo as situações em que a utilização de Parecer decorra de observância de previsão normativa específica*”.

2. Art. 19. As **Procuradorias Administrativa (PADM)**, de Controle Externo (PCE), dos Contenciosos (PCO) e Tributária (PTR) serão dirigidas, cada uma, por um Procurador-Chefe, **a quem incumbirá** superintender e coordenar as suas atividades e orientar-lhe a atuação, apreciar e **aprovar os pareceres na forma do regulamento**, podendo avocar quaisquer feitos dos Procuradores que nela atuem.

(...)

3. Art. 7º. **Compete ao Secretário Jurídico**, sem prejuízo de outros encargos definidos em Lei:

(...)

IV - **ratificar as manifestações consultivas emitidas pelos órgãos da Procuradoria-Geral do Município;** (...)

À SERH,

1. Aprovo a manifestação jurídica de fls. 314/320, por seus próprios fundamentos, com a manifestação feita pelo Procurador-chefe da Procuradoria Administrativa às fls. 321.

2. Assim, restituo-lhes os autos para que a autoridade administrativa **decida**, expressa e fundamentadamente, nos termos do artigo 13 da Lei municipal nº 10.964, de 2014¹.

3. Caso o órgão assessorado tenha dúvidas sobre o conteúdo da manifestação consultiva ou verifique a existência de pontos controvertidos sobre os quais não houve manifestação, poderá reenviar o PA **diretamente ao Procurador** responsável pelo parecer.

SEJ, 11/05/2022

Luciana Mendes da Fonseca
Luciana Mendes da Fonseca
Secretária Jurídica

1. "Os processos administrativos terão por objetivo a tomada de decisão, consubstanciada em despacho decisório, que deverá ser claro, preciso e atinente à matéria do processo" (Lei municipal nº 10.964, de 2014, artigo 13).

RECEBIDO por:

André - 13h50

Secretaria de Recursos Humanos

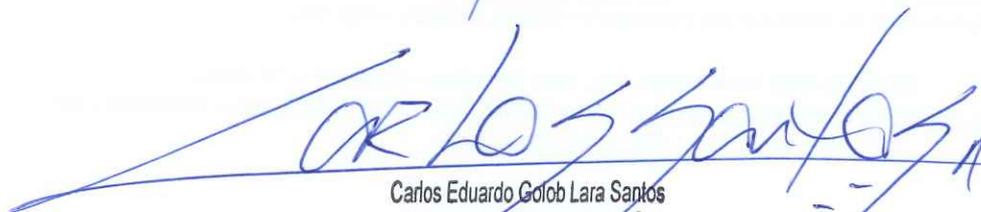
DATA: 11/05/22

À SERH/GABINETE

SR. SECRETÁRIO,

Considerando TRATATIVAS
PERTINENTES ao Requerimento Administrativo
das SERVIDORES lotados nesta SERH/SSD -
Ambulatório de Saúde Ocupacional, conforme
dados apresentados em FIS. 305/322, segue
para Vossa ciência e deliberação de SUPERIOR
competência, PARA a qual SUGIRO - DATA VÊNIA -
o acolhimento do parecer jurídica de FIS.
312/322, pelos seus PRÓPRIOS termos e fundamentos.

Att,



Carlos Eduardo Golob Lara Santos
Gestor de Planejamento e Execução
Secretaria de Recursos Humanos

11/05/22



PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA

SERH - Gabinete da Secretaria

DESPACHO

Nº do Processo: 3552205.404.00088709/2025-33

Interessado: vereador Roberto Freitas

Assunto: REQUERIMENTO 1962/2025 - SEJ/SERH

À SGC

Expediente,

Prezado Sr. Elias,

Prezada Sra. Carolina,

Cumprimentando-os cordialmente, venho pelo presente **RATIFICAR**, na íntegra, as informações já prestadas pela SEJ até o momento.

Em atenção ao que especificamente compete a esta Secretaria Municipal de Recursos Humanos, passamos a prestar as informações, observando-se para tanto a mesma numeração utilizada nos questionamentos para promover as respostas e esclarecimentos, a saber:

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 01:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que, visando a adequada compreensão geral da situação, cabe preliminarmente esclarecer que foi realizado em todo

o funcionalismo público brasileiro o “congelamento” de tempo de serviço de servidores públicos, pertinente ao período de vigência da Lei Complementar nº 173, de 27 de Maio de 2020 (*de âmbito e alcance federal*), a qual estabeleceu medidas de contenção de recursos públicos devido ao enfrentamento da Pandemia causada pelo novo Coronavírus / COVID-19 (SARS-CoV-2), prejudicando assim a continuidade da contagem deste tempo para os servidores públicos para fins de anuênios, triênios, quinquênios, licença prêmio e demais mecanismos equivalentes que resultassem no aumento de despesa em decorrência de tempo de serviço dos servidores.

Inobstante, é fato cediço que, posteriormente, sobreveio a Lei Complementar nº 191, de 08 de Março de 2022 (*igualmente de âmbito e alcance federal*), a qual foi formalmente publicada no Diário Oficial da União no dia 09 de Março de 2022, vindo efetivamente a surtir os seus regulares efeitos, a partir de então.

Como se sabe, em suma, a referida Lei Complementar nº 191, de 08 de Março de 2022, alterou a redação do Artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, de maneira a possibilitar o retorno da contagem de tempo de serviço, pertinente ao período em que esta restou “congelada”, especificamente (**e somente / exclusivamente**) para os servidores públicos civis e militares da **área da saúde e da segurança pública, que trabalharam na linha de frente da pandemia**.

Cabe aqui ressaltar que a Administração Direta do Município **já realizou** o efetivo descongelamento de tempo de serviço para todos os servidores que, à época da Pandemia, atuaram na área da saúde e da segurança pública, em estrito e integral cumprimento da Lei Federal vigente, não havendo qualquer pendência junto a estes servidores. De igual forma, também ocorreu o descongelamento de servidores lotados no Ambulatório de Saúde Ocupacional, visto que a unidade é formalmente um estabelecimento de saúde, possuindo inclusive CNES registrado e ativo. De igual forma, por determinação da Exma. Sra. Prefeita da época, Dra. Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho, houve a publicação de Portarias que tornaram como essenciais, na época da pandemia, os trabalhos desempenhados pela Divisão de Administração de Recursos Humanos da Saúde, e Divisão de Segurança do Trabalho e Saúde Ocupacional, visto que estas detinham funções primordiais no combate à pandemia. Por essa razão, também houve o expresso descongelamento do tempo de serviço dos servidores lotados nessas unidades, no período pandêmico.

Além destes casos já descritos, em paralelo às supracitadas legislações de âmbito federal, ainda no ano de 2021 (*portanto, posterior a LC nº 173/2020, contudo, anterior a LC nº 191/2022*), a Administração Pública de Sorocaba editou a *Portaria Conjunta SEGOV/SERH*

nº 02, de 02 de Julho de 2021, que tratou da realocação de servidores públicos enquanto perdurasse o estado de calamidade decretada pela pandemia do Coronavírus, nos termos definidos em seu *Artigo 1º, inciso I*, conforme segue:

(...)

Art. 1º - *Fica determinada a realocação, em caráter excepcional e por tempo certo, para exercerem suas atividades na Campanha de Vacinação Drive-Thru, quando designados pelo Secretário da Pasta, em cumprimento à determinação da Secretaria de Governo:*

I – Os servidores públicos ocupantes de cargos do grupo ocupacional administrativo, pertencentes à classe salarial AD;

(...)

Neste esteio, alguns servidores públicos municipais lotados em pastas "*diversas*" da SES (Saúde) e SESU (Segurança), foram convocados pela Administração para prestar apoio administrativo, trabalhando em esquema de escala de revezamento na linha de frente da imunização da *COVID-19*, participando do atendimento, organização e triagem de munícipes que compareceram aos locais de vacinação designados em sistema de "*Drive-Thru*", à época dos fatos, ocorridos nos estacionamentos de Shopping Centers do Município, Igrejas, Clubes e outros.

Dado tal fato exposto, os servidores públicos municipais que não eram lotados na SES ou SESU, porém, que foram convocados e efetivamente compareceram para prestar esse apoio aos locais de vacinação designados em sistema de "*Drive-Thru*", se igualaram em direitos àqueles servidores da SES e SESU, fazendo assim jus ao descongelamento. Portanto, aqueles que seguramente se enquadram nessa situação (*ou seja, somente aqueles que prestaram apoio administrativo à Campanha de Vacinação, realizada em sistema de "Drive-Thru", no ano de 2021*) poderão formular um requerimento administrativo endereçado à Secretaria Municipal de Recursos Humanos, solicitando a análise de pertinência deste descongelamento e, caso possua, juntar anexo a cópia do Ofício e/ou do Email de convocação que recebeu para tal ação na época, para que assim possamos confrontar os dados com as listas de presença que foram assinadas nos locais quando da realização da vacinação em sistema de "*Drive-Thru*".

Inclusive, no Jornal do Município de 07 de Agosto de 2025 (edição 3770), páginas 10 e 11, foi formalmente publicado o COMUNICADO SERH-GS nº 16, de 06 de Agosto de 2025, que

detalha exatamente esta última situação, e esclarece com ampla publicidade, a todos os servidores e servidoras, as regras e critérios para descongelamento nestes casos de participação na Campanha de Vacinação da COVID-19. De igual forma, em colaboração, o SSPMS - Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba, também publicou em suas redes sociais, em 07/08/2025, vídeo explicativo orientando aos servidores acerca desta situação específica.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 02:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que, excetuando-se os casos expressamente citados na resposta do item anterior (questão 01), não há previsão legal que possa dar respaldo jurídico ao descongelamento dos demais servidores que não se enquadrem nestas situações, visto que ainda encontra-se com efeitos a LC nº 173/2020, a qual é de âmbito federal, não cabendo ao município a competência pela alteração ou revogação da mesma. Desta forma, o município fica ainda legalmente impedido de proceder com o descongelamento dos demais servidores, inobstante o nosso reconhecimento da inegável relevância e importância quando da realização laboral de todos os servidores públicos durante o período pandêmico.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 03:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que existe controle dos servidores que, na época dos fatos (período do congelamento pandêmico - de 27/05/2020 até 31/12/2022), estavam lotados na SES e SESU, bem como nas Divisões citadas na resposta do item 01, além das listas de presença dos servidores que trabalharam na Campanha de Vacinação da COVID-19. Entretanto, especificamente no que diz respeito às listas de presença da Campanha de Vacinação, em sistema Drive Thru, importante aproveitar a oportunidade para informarmos que esta Secretaria Municipal de Recursos Humanos tem recebido um volume considerável de solicitações de descongelamento de tempo de serviço, sendo que estas demandam razoável tempo para adequada verificação da pertinência do direito, mediante a conferência das listas de presença, como forma comprobatória. Desta feita, sempre que o servidor possuir cópia da lista de presença, ou da convocação que recebeu para atuar no evento, ou ainda qualquer outro registro válido que possa comprovar sua efetiva participação na Campanha de Vacinação, este deverá ser apensado conjuntamente ao pedido, para maior celeridade na análise e deliberação desta SERH. Esclarecemos que a busca ativa de iniciativa própria da Administração já vem sendo feita, no entanto, existem diversos nomes ilegíveis em todas as listas de presença, sendo certo que não temos fidedignidade em afirmar que todos os nomes estão devidamente contemplados,

nem tampouco assegurar que não houve, na época dos fatos, nenhum extravio, perda, rasura e outras inconformidades nas listas de presença, razão pela qual sempre se faz aconselhável que o servidor requeira seu descongelamento, caso tenha efetivamente trabalhado na campanha de vacinação.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 04:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que, temos informal ciência de que há ação em andamento, neste sentido, promovida pelo SSPMS - Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, conforme nos foi informado pelo próprio órgão. Todavia, salvo melhor juízo, o município ainda não foi citado ou formalmente demandado, judicialmente. De toda forma, como se trata de matéria que foge da competência legal do município, sendo legislação de âmbito e alcance federal, é provável que não haja sentença judicial, determinando o município a promover ações no sentido de atender ao pleito - salvo melhor juízo técnico-jurídico legal. Em relação aos pleitos administrativos, estes são formalmente recepcionados e analisados, para verificação da pertinência do pedido, caso o servidor se enquadre em qualquer das condições legais que lhe asseguram tal direito, tal como melhor explicado na resposta do item 01.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 05:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que, considerando a abrangência da LC nº 191/2022, sendo esta de âmbito, alcance e competência federal, infelizmente o município não pode realizar o descongelamento dos demais servidores que não se enquadrem nos termos melhor expostos na resposta do item 01, visto que não é de sua competência e atribuição legal, uma vez que esta afrontaria a LC nº 173/2020, ainda com efeitos vigentes.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 06:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos reafirma que, tal como já informado, reiteramos que observamos os termos da LC nº 191/2022, sendo esta de âmbito, alcance e competência federal, infelizmente o município não pode realizar o descongelamento dos demais servidores que não se enquadrem nos termos melhor expostos na resposta do item 01, visto que não é de sua competência e atribuição legal, uma vez que esta afrontaria a LC nº 173/2020, ainda com efeitos vigentes.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 07:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que desconhece demais orientações dos órgãos, em sentido adverso do que já vem sendo praticado pelo município, até o momento.

EM RELAÇÃO AO QUESTIONAMENTO Nº 08:

A Secretaria Municipal de Recursos Humanos informa que estamos cientes e de acordo com as providências já adotadas pela SEJ, em atenção a este questionamento, especificamente direcionado à própria pasta, não cabendo qualquer manifestação adicional desta SERH.

Sendo só o que cabe a esta SERH no presente momento, segue em devolução para ciência e posteriores providências cabíveis.

Atenciosamente,

CLEBER MARTINS FERNANDES DA COSTA

Secretário Municipal de Recursos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Cleber Martins Fernandes da Costa, Secretário Municipal**, em 08/08/2025, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#) e [Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/sorocaba/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0765136** e o código CRC **0829FBE3**.

Referência: Processo nº
3552205.404.00088709/2025-33

SEI nº 0765136