



Referência: Processo nº 202400020001957

Interessado(a): BIANCA AYALA MELO DI ALENCAR

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 278/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO. SUSPENSÃO DA CONTAGEM DURANTE O PERÍODO DE 28/5/2020 A 31/12/2021. ART. 8º, IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 2020. NOTA TÉCNICA Nº 1/2022-PGE/GAPGE. ALTERAÇÃO PARCIAL DE ENTENDIMENTO. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DO PERÍODO PARA FINS DE LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE MATÉRIA ORIENTADA.

1. Inauguram os autos requerimento de licença para capacitação da servidora *Bianca Ayala Melo Di Alencar* (SEI 56407366), ocupante do cargo de Analista de Gestão Governamental, lotada na Universidade Estadual de Goiás, durante o período de 4 de março de 2024 a 31 de maio de 2024, com fundamento no art. 162 da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020.

2. Houve manifestação favorável ao requerimento pela Coordenadora da Unidade Universitária de Caldas Novas (SEI 56407366).

3. Certificada a inexistência de processo administrativo disciplinar em desfavor da requerente ou Termo de Ajuste de Conduta celebrado pela servidora (SEI 56507592).

4. Por meio do DESPACHO nº 118/2024/UEG/CAB, a Coordenação de Assistência e Benefícios da UEG (SEI 56592868), com base na Nota Técnica nº 1/2022 – PGE/GAPGE, da Procuradoria-Geral do Estado, considerou não ser possível a concessão da licença para capacitação, por não ter a servidora completado o quinquênio, o que somente ocorreria em 23/5/2024.

5. A servidora apresentou pedido de reorientação (SEI 56644931). Afirma que sua ausência não comprometeria a entrega dos serviços e que a contenção de despesas com pessoal estaria adstrita ao estado da calamidade pública.

6. A Coordenação de Assistência e Benefícios da UEG, em DESPACHO nº 131/2024/UEG/CAB (SEI 56788416), consigna que a Nota Técnica nº 1/2022 da PGE foi encaminhada para

conhecimento, conforme Ofício Circular nº 182/2022 – SEAD (evento SEI [56788369](#) pág. 18-20), no qual a Secretaria de Estado da Administração ressalta a necessidade de observância da suspensão de contagem de tempo no período de 28/5/2020 a 31/12/2021, para fins de fruição de licença-prêmio/licença capacitação.

7. A Procuradoria Setorial da UEG emitiu o **PARECER UEG/PROCSET nº 27/2024** (SEI 57060201), em que opinou desfavoravelmente à conclusão do Despacho nº 118/2024/UEG/CAB, recomendando que o pedido seja reanalisado, incluindo na contagem do período aquisitivo o interregno de 28 de julho de 2020 a 31 de dezembro de 2021. Em sua fundamentação, considera que a licença para capacitação não se confundiria com mecanismo equivalente que aumente a despesa com pessoal, tampouco com os outros benefícios arrolados expressamente no art. 8º, IX, da LC nº 173/2020. Considera que o enunciado não inclui a licença para capacitação dentre os benefícios submetidos à restrição, e que não poderia ter interpretação extensiva ou analogia, além de que feriria o princípio da proporcionalidade.

8. Diverge o parecerista, assim, da orientação constante da parte final do item 39 da Nota Técnica nº 1/2022 PGE/GAPGE, razão pela qual remeteu o feito para apreciação desta Procuradoria-Geral.

9. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

10. Cinge-se a controvérsia acerca da possibilidade de se computar o período de 28/5/2020 a 31/12/2021 (vigência da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020) para fins de aquisição do direito à licença para capacitação, prevista no art. 162 da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020. De um lado, a Coordenação de Assistência e Benefícios da UEG pretende aplicar a Nota Técnica nº 1/2022-PGE/GAPGE; de outro, a Procuradoria Setorial propõe o afastamento da aplicação da parte final do item 39 de referida orientação aos casos de licença para capacitação.

11. A Nota Técnica em questão (SEI 56592877) alterou e consolidou a Nota Técnica nº 4/2020, e teve por finalidade examinar as repercussões decorrentes da edição da Lei Complementar nº 173, de 2020, na esfera estadual. A nota apresentou, dentre outros assuntos, orientações gerais à Administração Pública estadual no que concerne à interpretação do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173, de 2020, que assim dispõe:

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

[...]

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

12. Impende transcrever o trecho da orientação mencionada que trata deste dispositivo, a fim de se poder analisar a sua adequação ao caso e eventual necessidade de superação do entendimento firmado:

36. No período de eficácia temporal da norma (28/5/2020 a 31/12/2021), fica vedada a contagem desse tempo para a aquisição de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmios e demais mecanismos

equivalentes que aumentem a despesa com pessoal a partir da mera passagem do tempo. Assim, períodos aquisitivos que se encontravam em curso ficam suspensos a partir de 28 de maio de 2020, voltando a fluir os prazos respectivos em 1º de janeiro de 2022. Ou seja, tal interregno deve ser desprezado da contagem dos períodos aquisitivos de vantagens temporais. Excetuam-se, porém, da referida proibição as carreiras da saúde e da segurança pública, por força do § 8º do art. 8º, da Lei Complementar federal nº 173/2020, acrescido pela Lei Complementar federal nº 191 de 8 de março de 2022. Ainda assim, a edição da LC nº 191/2022, expressamente, não provoca efeitos financeiros retroativos, conforme se verifica dos incisos II e IV do referido § 8º, na medida em que a contagem do período pandêmico para fins de evolução funcional das carreiras em comento não era exigível antes da sua vigência. Os subsequentes itens 37 a 41 desta Nota Técnica devem, portanto, ser lidos levando em conta os efeitos da citada LC nº 191/2022.

37. E, se, por outra causa, não estiver suspensa a concessão da vantagem que tem fato gerador na mera fluência do prazo, não se verifica óbice à sua concessão, quando devida em razão de tempo de serviço desempenhado até 27 de maio de 2020, em conjuntura de preservação do direito adquirido.

38. Impende considerar que o novo Estatuto jurídico do servidor público goiano – Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que entrou em vigor no último dia 28 de julho, prevê, nos arts. 133, VIII, e 162, em substituição à licença-prêmio, a chamada licença para capacitação, pelo período de 90 dias, a fim de que o servidor possa frequentar curso voltado ao seu aprimoramento profissional, sem prejuízo da respectiva remuneração.

39. Entrementes, o art. 290 do mencionado Estatuto estabeleceu a possibilidade de fruição das licenças-prêmio referentes aos períodos aquisitivos já integralizados antes da vigência da nova lei. Outrossim, previu em seu § 1º “o direito ao cômputo do tempo de serviço residual para efeitos de concessão da licença para capacitação”. Nesse caso, conclui-se pela suspensão da contagem de prazo para ambos os benefícios, a partir de 28 de maio de 2020, devendo perdurar até 31 de dezembro de 2021.

13. Isto posto, é possível concluir que a restrição à contagem do período de 28/5/2020 a 31/12/2021, para fins de licença para capacitação, foi tratada em orientação anterior desta Casa da mesma forma que a licença-prêmio.

14. Contudo, em análise detida do instituto da licença para capacitação, considera-se necessária a distinção deste benefício com a licença-prêmio e os demais mecanismos que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, para fins de inserção na proibição insculpida no art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173, de 2020.

15. Nesse sentido, no âmbito do Estado de Goiás, a licença para capacitação veio substituir a licença-prêmio, a partir do advento da Lei estadual nº 20.756, de 2020, que tratou do benefício em seu art. 162^[1]. Embora ambas tenham como requisito o quinquênio de efetivo exercício e o direito ao afastamento remunerado pelo prazo de 90 (noventa) dias, na licença para capacitação a sua concessão tem propósito de interesse público específico, o que não ocorria na licença-prêmio.

16. Isso porque o gozo da licença para capacitação é vinculado à participação em curso de capacitação profissional e tem, assim, como intuito possibilitar a qualificação dos servidores públicos estaduais, revertendo em benefício ao serviço público. Ou seja, o proveito advindo do afastamento não é exclusivo do servidor (como o era a licença-prêmio), mas também da Administração, de modo a propiciar ganhos em termos de especialização, eficiência, produtividade e/ou aprimoramento no exercício das funções.

17. Destaque-se que a concessão da licença para capacitação se dará no interesse da Administração e poderá ser de até 90 (noventa) dias, de acordo com o que estabelece o art. 26 do Decreto estadual nº 9.738, de 27 de outubro de 2020. Este diploma, ademais, fixa que a duração da licença dependerá da carga horária do curso de capacitação^[2], bem como prevê que o servidor deve comprovar a participação no curso ou na atividade, sob pena de, se não os concluir injustificadamente,

ter os dias não comprovados considerados como falta injustificada ao serviço, com desconto na folha de pagamento^[3].

18. Portanto, além de se exigir a comprovação de participação em curso de capacitação, a regra determina condicionantes estritas para o gozo da licença, demonstrando a intenção normativa de que o afastamento ocorra exclusivamente para aprimoramento do servidor, e não como premiação por ter alcançado determinado tempo de serviço.

19. Há nítida distinção, assim, com a licença-prêmio, que estipulava o direito incondicionado ao gozo de 3 (três) meses de afastamento, adquirido com o decurso do quinquênio de efetivo exercício^[4]. Nesta situação, a concessão da licença ocorria no interesse exclusivo do servidor, não revertendo em qualquer proveito ao serviço público, razão pela qual promovia aumento de despesa de forma vegetativa, ou seja, em que o custo do afastamento não correspondia em contrapartida ao serviço público.

20. Feita a diferenciação entre a licença para capacitação e a licença-prêmio, é indevido equipará-las para fins de vedação da contagem do tempo de exercício durante o período de vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020. Considerar a licença para capacitação no conceito de licença-prêmio resultaria em interpretação extensiva não amparada pela hermenêutica que rege as normas restritivas de direitos (como é a do art. 8º, IX, da citada lei), as quais devem ser lidas de forma estrita. Quanto ao ponto, assim, merecem transcrição as razões apresentadas pela Procuradoria Setorial, que acertadamente definem a interpretação do caso, nos seguintes termos: *"Neste mesmo fluxo de ideias, uma vez constatado que o teor do enunciado não inclui a licença para capacitação dentre os benefícios submetidos à restrição, é de se observar ainda que a natureza restritiva de direito da norma em questão não admite que seu campo de incidência seja ampliado por mecanismos de interpretação, tais como interpretação extensiva ou analogia, a fim de se aplicar a hipóteses não previstas explícita ou implicitamente. Com efeito, é de ampla sabença o cânone interpretativo segundo o qual não se interpreta ampliativamente norma restritiva de direitos"*.

21. Além disso, tampouco é possível enquadrar a licença para capacitação no conceito de *"demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço"*. Em uma interpretação teleológica do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173, de 2020, constata-se que a intenção legislativa foi conter gastos com pessoal que não revelem avanço em termos de profissionalização no serviço público. As restrições normativas limitam-se aos casos em que o direito seja adquirido pelo mero decurso de tempo, como ocorre com a licença-prêmio, adicionais por tempo de serviço (anuênios, triênios, dentre outros) ou as progressões funcionais que considerem exclusivamente o interstício temporal para serem implementadas.

22. É fundamental que se distingam os direitos funcionais adquiridos pelo mero decurso do tempo daqueles que demandam análise meritória, na medida em que apenas aos primeiros incide a vedação contida no art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173, de 2020. Esse o entendimento reiteradamente afirmado nesta Casa, quando da análise da aplicabilidade da suspensão de contagem de tempo para fins de progressão funcional dos servidores estaduais, a exemplo do DESPACHO nº 2039/2022 – GAB (SEI 000036242418) e DESPACHO nº 704/2023/GAB (SEI 47253727). Inclusive, na própria Nota Técnica nº 1/2022 - PGE/GAPGE, logo em seguida à análise da suspensão da contagem da licença para capacitação, já fora encartada orientação, no sentido de que a vedação destina-se às situações em que o aumento da despesa não corresponda a avanço na profissionalização do serviço:

40. Ressalte-se que a vedação prevista no inciso em referência abrange as progressões funcionais lastreadas exclusivamente no decurso de prazo, ou seja, as progressões que não levem em conta o mérito do servidor e prescindam de qualquer tipo de avaliação, porquanto provocam apenas o crescimento vegetativo da folha, sem considerar qualquer avanço em termos de profissionalização no serviço público.

23. Em igual medida, a razão dos precedentes administrativos citados pode ser aplicada ao caso presente. Como visto anteriormente, a licença para capacitação, conquanto pressuponha o quinquênio de efetivo exercício, para que seja concedida, não se esgota exclusivamente neste fato, dependendo intrinsecamente de questões relacionadas à qualificação profissional. Existindo regras vinculadas quanto à duração da licença, à necessidade de interesse da administração e à demonstração de que o tempo de afastamento tenha sido dedicado às atividades que o justificaram, pode-se concluir que o direito à licença somente é efetivamente adquirido, uma vez cumpridas as condicionantes previstas na legislação de regência. Além de implicar inegavelmente avanço na profissionalização do serviço público, não é apenas o decurso do tempo que norteia a aquisição do direito à licença para capacitação, não sendo equiparável nem à licença prêmio, nem aos mecanismos que aumentem despesa de pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço.

24. Em razão disto, conclui-se que a licença para capacitação não se enquadra na norma proibitiva estampada no art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173, de 2020, podendo o período de vigência da norma excepcional (28/5/2020 a 31/12/2021) ser computado para os fins específicos do art. 162 da Lei estadual nº 20.756, de 2020.

25. Neste ponto, está parcialmente superado o entendimento firmado na parte final do parágrafo 39 da Nota Técnica nº 1/2022 - PGE/GAPGE, devendo as autoridades administrativas observarem a nova orientação quanto à contagem de prazo para licença para capacitação.

26. Diante do exposto, **aprova-se o PARECER UEG/PROCSET nº 27/2024** (SEI 57060201), para orientar, em **caráter referencial**, que o período entre 28/5/2020 e 31/12/2021 (vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020) pode ser computado para aquisição do direito à licença para capacitação prevista no art. 162 da Lei estadual nº 20.756, de 2020.

27. Orientada a matéria, remetam-se os autos à **Universidade Estadual de Goiás, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

28. Antes, porém: **(i)** ao DDL para que providencie as anotações necessárias a respeito da superação parcial da orientação contida na parte final do parágrafo 39 da Nota Técnica nº 1/2022 - PGE/GAPGE (000030795261), no que se refere especificamente à licença para capacitação; **(ii)** dê-se ciência do teor desta **orientação referencial** aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Contencioso de Pessoal, Regionais, Setoriais, Consultoria-Geral e ao Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR), este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018/GAB.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

[1] Art. 162. Após cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado de Goiás, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração ou subsídio, por 90 (noventa) dias, para participar de curso de capacitação profissional, que deverá visar a seu melhor aproveitamento no serviço público. § 1º O período de que trata o caput poderá ser fracionado, a depender da duração da capacitação. § 2º Os períodos de licença de que trata o caput não são acumuláveis, sendo vedada sua conversão em pecúnia. § 3º Para apuração do quinquênio computar-se-á, também, o tempo de serviço prestado anteriormente em outro cargo estadual, desde que entre um e outro não haja interrupção de exercício por prazo superior a 30 (trinta) dias. § 4º Em caso de acumulação de cargos, a licença para capacitação será concedida em relação a cada um deles simultânea ou separadamente, sendo sempre independente o cômputo do quinquênio em relação a cada um dos cargos.

[2] Art. 28. A licença de que trata o caput do art. 26 deverá ser fracionada, conforme a duração da capacitação: I – a capacitação com duração mínima de 20 (vinte) horas e até 40 (quarenta) horas corresponderá à licença de 15 (quinze) dias; II – a capacitação com duração acima de 40 (quarenta) horas e até 90 (noventa) horas corresponderá à licença de 30 (trinta) dias; III – a capacitação com duração acima de 90 (noventa) horas e até 180 (cento e oitenta) horas corresponderá à licença de 60 (sessenta) dias; e IV – a capacitação com duração acima de 180 (cento e oitenta) horas corresponderá à licença de 90 (noventa) dias.

[3] Art. 36. Em até 30 (trinta) dias contados do término da licença para capacitação, o servidor deverá demonstrar o seu usufruto, que será condizente com a solicitação que motivou a concessão, e deverá apresentar, no que couber: I – certificado que comprove a conclusão da atividade de capacitação; II – documento que comprove frequência, participação e aproveitamento na atividade de capacitação profissional; III – comprovante de entrega do trabalho de conclusão de curso, dissertação ou tese; e IV – declaração informando nome da capacitação realizada, local de realização, instituição, período de realização, atividades desenvolvidas, e a administração pode a qualquer tempo solicitar documento que efetivamente comprove a conclusão da capacitação. Parágrafo único. O servidor que apresentar documento firmando declaração falsa para as comprovações de que trata este artigo poderá sofrer as punições administrativas cabíveis, sem prejuízo da responsabilização civil e criminal. Art. 37. Caso o servidor não conclua o curso ou a atividade de forma integral, por motivo injustificado, os dias não comprovados serão computados como falta injustificada ao serviço, e o servidor será notificado da efetivação do respectivo desconto em folha de pagamento.

[4] Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988: Art. 243. A cada quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, na condição de titular de cargo de provimento efetivo, o funcionário terá direito à licença-prêmio de 3 (três) meses, a ser usufruída em até 3 (três) períodos de, no mínimo, 1 (um) mês cada, com todos os direitos e vantagens do cargo.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 02/04/2024, às 18:40, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **57365906** e o código CRC **B6BBF918**.



Referência: Processo nº 202400020001957



SEI 57365906