PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer Jurídico nº 253/2025

Assunto: manifestação jurídica referente ao questionamento do Departamento de Gestão de Pessoas sobre a base de cálculo a ser utilizada para pagamento de licença-prêmio a servidores em casos de descanso (licença usufruída) e recebimento em pecúnia (licença indenizada) - "Informativo nº 13/2025".

Processo nº 19632/2025.

Interessado: Vereador Presidente da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra, Sr. Cícero Aparecido Melo.

EMENTA: **Direito Administrativo. Direito de Pessoal. Licença-prêmio. Base de cálculo. Conflito aparente de normas. Interpretação sistemática. Da exclusão da GDA em caso de licença-prêmio usufruída. Da inclusão da GDA em caso de licença – prêmio indenizada.**

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente desta Casa Legislativa, Sr. Cícero Aparecido de Melo, após ser questionado pelo Departamento de Gestão de Pessoas sobre a base de cálculo a ser utilizada no pagamento referente à concessão de licença-prêmio aos servidores desta Casa de Leis, nos casos de descanso (licença usufruída) ou recebimento em pecúnia (licença indenizada) e se a Gratificação por Desempenho de Atividade encontra-se inclusa na respectiva base de cálculo.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Eis a síntese do necessário.

É o relatório. Passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

> O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao **princípio da juridicidade**, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isso externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, incluídos seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição Federal.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

> Quer se utilize a expressão "princípio da juridicidade", quer se continue a falar em "princípio da legalidade" (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da atuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica (juridicidade), far-se-á a apreciação ***preliminar do caso***.

Deve-se salientar que a presente manifestação tem como fundamento, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo, em epígrafe.

2.1 DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que a Presidência desta Casa de Leis forme suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico e decida de forma diversa.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Para melhor elucidar os questionamentos e com o objetivo de promover uma melhor compreensão dos temas, os próximos tópicos serão divididos da seguinte forma:

3.1) Base de cálculo da licença-prêmio em caso de descanso (licença usufruída);

3.1.1) <u>Da exclusão</u> da Gratificação por Desempenho de Atividades (GDA), da base de cálculo da licença – prêmio, <u>em caso de descanso</u> (licença usufruída);

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

3.2) Base de cálculo da licença – prêmio em caso de recebimento em pecúnia (licença indenizada);

3.2.1) <u>Da inclusão</u> da Gratificação por Desempenho de Atividades (GDA), na base de cálculo da licença – prêmio, em caso de recebimento em pecúnia (licença indenizada).

3.1. DA LICENÇA – PRÊMIO. DA BASE DE CÁLCULO A SER UTILIZADA EM CASO DE DESCANSO (LICENÇA USUFRUÍDA).

Inicialmente, insta esclarecer que este tópico objetiva responder ao questionamento relacionado à base de cálculo a ser utilizada nos casos de concessão de licença – prêmio para os servidores que não recebem a Gratificação por Desempenho de Atividades (GDA).

Pois bem.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itapecerica da Serra (Lei Complementar nº 36/2016) estabelece que o servidor terá direito à licença-prêmio de três meses consecutivos, **<u>com todos os direitos de seu cargo</u>**, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício, sendo a importância a ser paga calculada com base **<u>na remuneração do servidor, à época da fruição,</u>** conforme abaixo transcrito:

> **Art. 100** Ao servidor que requerer será concedida licença prêmio de três meses consecutivos, **<u>com todos os direitos de seu cargo,</u>** após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício.
> § 1º A licença prêmio a pedido do servidor poderá ser gozada integral ou em parcelas, atendido o interesse da Administração.
>
> § 2º À importância a ser paga será calculada **<u>com base na remuneração do servidor, à época da fruição. (Grifo nosso)</u>**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

(...)

Sobre o conceito de remuneração, o próprio Estatuto dos Servidores estabelece:

> **Art. 2º** Para efeito deste Estatuto considera-se:
> (...)
> VI - remuneração é o vencimento fixado para o cargo, **acrescido das vantagens pecuniárias estabelecidas em Lei. (Grifo nosso)**

Em complemento, o mesmo Estatuto dos Servidores esclarece o que são as vantagens pecuniárias:

CAPÍTULO II
DAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS
Seção I
Das Disposições Gerais

> **Art. 143** Poderão ser concedidas ao servidor efetivo as seguintes vantagens:
>
> I - gratificações;
> II - função gratificada;
> III - adicionais; e
> IV - auxílios.

Nesse sentido, utilizando-se da interpretação sistemática, em que se compreende a norma jurídica como um todo coerente e integrado, a base de cálculo do valor a ser pago, a título de licença-prêmio usufruída (descanso) é composta pela remuneração **(vencimento fixado pelo cargo mais as gratificações, função gratificada, adicionais e auxílios), acrescida de qualquer outra vantagem pecuniária, uma vez que o "caput" do art. 100 utiliza a expressão "com todos os direitos de seu cargo", com exceção da Gratificação de Desempenho de Atividade (GDA), que será melhor delineada no tópico seguinte.**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Nesse mesmo sentido, a doutrina especializada conceitua a remuneração:

> *"Os autores têm distinguido, nessa matéria, vencimento, vencimentos, remuneração e subsídio. Vencimento e vencimentos são expressões próprias do regime estatutário e sempre estão referidas a cargo. Vencimento tem acepção estrita e corresponde à retribuição pecuniária a que faz jus o servidor pelo efetivo exercício do cargo. É igual ao padrão ou valor de referência do cargo fixado em lei. Nesse sentido, a retribuição é sempre indicada por essa palavra (vencimento), grafada no singular. Vencimentos tem sentido lato e corresponde à retribuição pecuniária a que tem direito o servidor pelo efetivo exercício do cargo, acrescida pelas vantagens pecuniárias (adicionais e gratificações) que lhe são incidentes. Compreende o padrão e as vantagens pecuniárias: as do cargo ou as pessoais. Nesse sentido, a retribuição é sempre indicada pelo vocábulo em apreço, escrito no plural (vencimentos), muito embora essas regras não sejam absolutas. A Constituição Federal em nenhum momento utilizou a expressão "vencimento", como aqui entendida. Às vezes que a usou, o fez para indicar o transcurso de um prazo, como ocorre no art. 46 do ADCT. Na segunda acepção aparece no texto da Lei Maior em vários dispositivos, a exemplo do art. 37, XII.* ***A locução "remuneração" já não tem o seu antigo significado, ou seja, de retribuição composta por uma parte fixa, quase sempre igual a dois terços do padrão, e uma parte variável (quotas ou percentagens da sucumbência ou das multas arrecadadas) paga em razão da produtividade. Atualmente significa o somatório de todos os valores percebidos pelo servidor, quer sejam pecuniários, quer não. Assim, abrange o vencimento, as vantagens e as quotas de produtividade.***
>
> (...)
>
> **Remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias.**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> **<u>É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional</u>.**
>
> *(...)* (GASPARINI, Diógenes. "Direito Administrativo". 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 244) – destaques nossos.

Nesse diapasão, para os servidores desta Casa de Leis **<u>que não recebem a Gratificação de Desempenho de Atividade (GDA),</u>** a base de cálculo do valor a ser pago a título de licença – prêmio a ser usufruída (descanso) é a remuneração **<u>(vencimento fixado pelo cargo mais as gratificações, função gratificada, adicionais e auxílios), acrescida de qualquer outra vantagem pecuniária estabelecida em lei, excluída, por óbvio, a GDA, uma vez que já não havia recebimento.</u>**

3.1.1 DA EXCLUSÃO DA GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DE ATIVIDADES (GDA), DA BASE DE CÁLCULO DA LICENÇA-PRÊMIO, EM CASO DE DESCANSO (LICENÇA USUFRUÍDA)

Apesar de as gratificações serem previstas como vantagens pecuniárias a serem consideradas para pagamento de valor a título de licença-prêmio, conforme explicado no tópico acima, e sendo a GDA uma gratificação, temos um conflito aparente de normas.

Isso, porque, não obstante o teor do art. 100, §2º, do Estatuto dos servidores, acima colacionado, estabelecer que a importância a ser paga será calculada com base na remuneração do servidor, à época da fruição, o que inclui as gratificações, paradoxalmente, o art. 25, §3º, da Lei 3.131/24, institui que fica vedado o pagamento da GDA a servidor em férias, **<u>licenciado</u>** e em faltas injustificadas ou que não tenha efetivamente desempenhado as funções para as quais foram nomeados, conforme abaixo transcrito:

> **Art. 25** Fica instituída Gratificações por Desempenho de Atividades, a ser concedida pela Mesa Diretora, como retribuição pecuniária acrescida ao vencimento do Servidor Efetivo, a ser atribuída nos seguintes casos:
> (...)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> §3º Fica vedado o pagamento da Gratificação mencionada no caput deste artigo a servidor em férias, **licenciado** e em faltas injustificadas ou que não tenha efetivamente desempenhado as funções para as quais foram nomeados. (Grifo nosso)

Dessa forma, o conflito de normas surge no seguinte cenário: o servidor que optar por gozar a licença-prêmio estará licenciado e, por força do art. 25, §3º, da Lei 3.131/24, não poderá receber a GDA. Entretanto, o art. 100, §2º, do Estatuto dos Servidores, estabelece que a remuneração, a qual inclui as gratificações, será utilizada para fins de pagamento de licença-prêmio. Sendo a GDA uma gratificação, qual norma a ser aplicada?

De acordo com a renomada doutrinadora Maria Helena Diniz[1], a solução do conflito entre normas jurídicas (colisão) se dá por meio da utilização de três metacritérios jurídicos clássicos construídos por Norberto Bobbio:

I. Critério cronológico: norma posterior prevalece sobre a anterior;
II. Critério da especialidade: norma especial prevalece sobre a geral;
III. Critério hierárquico: norma superior prevalece sobre a inferior.

Os metacritérios estão acima enumerados em ordem crescente de força, de modo que o critério cronológico é considerado o mais fraco, o da especialidade é o intermediário e o critério hierárquico é o mais forte.

O caso em tela é denominado de antinomia de 1º grau, pois pode ser resolvido mediante a aplicação de um dos metacritérios elencados por Norberto Bobbio. Assim, o conflito entre norma legal posterior e anterior é solucionado pelo critério cronológico (prevalece a posterior); o conflito entre norma geral e especial é solucionado pelo critério da especialidade (prevalece a especial) e o conflito entre norma inferior e superior é solucionado pelo critério da hierarquia (prevalece a superior).

[1]Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil - v. 1 / Maria Helena Diniz. – 40. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Assim, resumidamente, por inexistir hierarquia entre a Lei nº 3.131/24 e o Estatuto dos servidores municipais (Lei Complementar nº 36/2016), esse critério não pode ser utilizado. Desse modo, deve-se partir para o critério da especialidade, prevalecendo a Lei nº 3.131/24.

Isso, porque, trata-se de norma especial aplicável aos servidores da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra e que trata, especificamente, sobre a GDA, não sendo necessário utilizar o terceiro e último critério (cronologia). Por mais que este fosse utilizado, também prevaleceria a Lei nº 3.131 (em vigor desde o ano de 2024), por ser posterior ao Estatuto dos servidores (norma do ano de 2016).

Nesse cenário, considerando que os servidores desta Casa de Leis que estejam no gozo de licença-prêmio, estarão **LICENCIADOS,** aplica-se a vedação do art. 25, §3º, da Lei nº 3.131/24, ou seja, **a GDA deve ser excluída da base de cálculo da licença-prêmio do período em que o servidor esteja em descanso, ou seja, no gozo de licença-prêmio.**

Situação adversa ocorre no caso de conversão da licença-prêmio em pecúnia, em que a GDA será utilizada como base de cálculo para pagamento do valor correspondente, conforme será delineado no tópico 3.2.1 deste parecer.

3.2. DA BASE DE CÁLCULO A SER UTILIZADA EM CASO DE RECEBIMENTO (CONVERSÃO) DA LICENÇA-PRÊMIO EM PECÚNIA

Este tópico destina-se ao esclarecimento sobre a base de cálculo a ser utilizada para concessão de licença – prêmio, em pecúnia, dos servidores que não recebem a Gratificação por Desempenho de Atividade (GDA).

Sobre o tema, o legislador destinou um artigo específico no Estatuto dos Servidores, conforme abaixo colacionado:

> **Art. 105** Ao servidor que requerer, poderá, **a critério da Administração Direta, Indireta e Câmara Municipal**, ser concedido o direito de receber em pecúnia, a importância equivalente ao tempo de licença prêmio a que fizer jus. (Grifo nosso)
>
> (...)
>
> § 2º A importância a ser paga **será calculada com base nos**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

vencimentos mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição. (Grifo nosso)

Antes de adentrar ao mérito relacionado à base de cálculo, o recebimento em pecúnia do direito à licença-prêmio merece algumas considerações iniciais.

Primeiramente, a conversão do direito à licença – prêmio em pecúnia fica a critério da Administração Pública (Câmara Municipal), através de seu órgão competente – Mesa Diretora, mediante requerimento do servidor, conforme se depreende do artigo 105, *caput,* do Estatuto do Servidores, acima transcrito, e do artigo 23, XXVII, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Ato contínuo, através de um raciocínio simples e lógico, o servidor que tiver essa conversão em pecúnia deferida **não estará licenciado, uma vez que continuará em atividade exercendo as atribuições de seu cargo previstas em lei. Assim sendo, receberá, em pecúnia, o seu direito correspondente à licença-prêmio.**

Essa conclusão é facilmente construída a partir da premissa expressa no texto do art. 105, *caput",* em que o legislador utiliza a expressão "equilavente ao tempo de licença-prêmio"*:* ao servidor que requerer, poderá, a critério da Administração Direta, Indireta e Câmara Municipal, ser concedido **o direito de receber em pecúnia, a importância equivalente ao tempo de licença prêmio a que fizer jus**.

Pois bem.

Partindo-se da premissa de que a conversão em pecúnia do direito à licença-prêmio não significa que o servidor esteja licenciado, ou seja, ou o servidor goza da licença – prêmio, afastando-se de suas atividades, ou tem esse direito convertido em pecúnia ao mesmo tempo em que continua exercendo suas atividades, passemos a análise da base de cálculo.

Sobre o tema, o legislador foi precioso ao estabelecer um regramento específico no art. 105, §2º, do Estatuto dos Servidores, que mais uma vez se transcreve: "a importância a ser paga **será calculada com base nos vencimentos mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição".**

Nesse cenário, diferentemente da regra geral em que o legislador utilizou a expressão "remuneração", aqui (licença indenizada), o legislador utilizou a expressão

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

"vencimentos mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição". Assim, considerando que o Estatuto dos Servidores não conceituou a expressão vencimentos, recorremos à doutrina mais abalizada:

> *"Os autores têm distinguido, nessa matéria, vencimento, vencimentos, remuneração e subsídio. Vencimento e vencimentos são expressões próprias do regime estatutário e sempre estão referidas a cargo.* ***Vencimento tem acepção estrita e corresponde à retribuição pecuniária a que faz jus o servidor pelo efetivo exercício do cargo. É igual ao padrão ou valor de referência do cargo fixado em lei. Nesse sentido, a retribuição é sempre indicada por essa palavra (vencimento), grafada no singular. Vencimentos tem sentido lato e corresponde à retribuição pecuniária a que tem direito o servidor pelo efetivo exercício do cargo, acrescida pelas vantagens pecuniárias (adicionais e gratificações) que lhe são incidentes. Compreende o padrão e as vantagens pecuniárias: as do cargo ou as pessoais.*** *Nesse sentido, a retribuição é sempre indicada pelo vocábulo em apreço, escrito no plural (vencimentos), muito embora essas regras não sejam absolutas. A Constituição Federal em nenhum momento utilizou a expressão "vencimento", como aqui entendida. Às vezes que a usou, o fez para indicar o transcurso de um prazo, como ocorre no art. 46 do ADCT. Na segunda acepção aparece no texto da Lei Maior em vários dispositivos, a exemplo do art. 37, XII.* A locução "remuneração" já não tem o seu antigo significado, ou seja, de retribuição composta por uma parte fixa, quase sempre igual a dois terços do padrão, e uma parte variável (quotas ou percentagens da sucumbência ou das multas arrecadadas) paga em razão da produtividade. Atualmente significa o somatório de todos os valores percebidos pelo servidor, quer sejam pecuniários, quer não. Assim, abrange o vencimento, as vantagens e as quotas de produtividade. *(...)* (GASPARINI, Diógenes. "Direito Administrativo". 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 244) – destaques nossos.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> ***Vencimentos – Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público****. Assim, o vencimento (no singular) correspondente ao padrão do cargo público fixado em lei, os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carta Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV. Quando o legislador pretender restringir o conceito ao padrão do cargo do servidor, deverá empregar o vocábulo no singular – vencimento; quando quiser abranger também as vantagens conferidas ao servidor, deverá usar o termo no plural – vencimentos.* (MEIRELLES, Hely Lopes, "Direito Administrativo Brasileiro", 30ª ed., Malheiros Editora, 2005, São Paulo, p. 464).

Desse modo, ao utilizar a expressão "vencimentos", no plural, o legislador quis incluir o vencimento base mais as vantagens pecuniárias do servidor à época da fruição, sendo, inclusive, repetitivo, tendo em vista que a expressão "vencimentos" já bastaria pra se chegar a essa conclusão. No entanto, insatisfeito, ainda complementou utilizando a expressão "**mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição",** o que reforça ainda mais a real intenção do legislador.

Para corroborar esse raciocínio, o próprio legislador, em diversas passagens no Estatuto dos Servidores, utilizou a expressão "vencimento" e "vencimentos", com nítido objetivo de diferenciar os institutos quando julgou conveniente. Dessa forma, não cabe ao intérprete ir além do que foi escolhido pelo legislador, sob pena de substituí-lo.

Por fim, conclui-se que a base de cálculo do valor correspondente ao período de licença – prêmio a ser indenizada, para os servidores que não recebem a GDA, por não estarem licenciados, é o seu vencimento base mais todas as vantagens pecuniárias pessoais, à época da fruição, com exceção, por óbvio, da GDA, uma vez que já não estavam recebendo.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

3.2.1 DA INCLUSÃO DA GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DE ATIVIDADES (GDA), NA BASE DE CÁLCULO DA LICENÇA-PRÊMIO, EM CASO DE RECEBIMENTO EM PECÚNIA (LICENÇA INDENIZADA)

Este tópico destina-se ao esclarecimento sobre a base de cálculo a ser utilizada para concessão de licença – prêmio, em pecúnia, dos servidores que recebem a Gratificação por Desempenho de Atividade (GDA).

Aqui, para que se chegue a uma conclusão juridicamente coerente e acertada, deve-se partir das premissas expostas no item anterior, quais sejam, resumidamente:

01ª) a conversão do direito à licença – prêmio em pecúnia fica a critério da Administração Pública (Câmara Municipal), através de seu órgão competente – Mesa Diretora, mediante requerimento do servidor (art. 105, *caput,* Estatuto dos Servidores c/c art. 23, XXVII, Regimento Interno);

02ª) o servidor que tiver essa conversão em pecúnia deferida **não estará licenciado, uma vez que continuará em atividade exercendo as atribuições de seu cargo previstas em lei. Assim sendo, receberá, em pecúnia, o seu direito correspondente à licença-prêmio** (art. 105, *caput,* Estatuto dos servidores").

Diferentemente do que ocorre no cenário do pagamento da licença – prêmio usufruída, para os servidores que recebem GDA, exaustivamente explicado no item 3.1.1, aqui, não há incidência da Lei nº 3.131/24, ou seja, não há conflito de normas.

Explico.

Conforme detalhado alhures, o servidor que tiver autorizado o recebimento, em pecúnia, do período solicitado, **continuará em atividade exercendo as atribuições de seu cargo, previstas em lei, não podendo ser considerado "licenciado".**

Assim, relembremos o teor do art. 25, §3º, da Lei nº 3.131/2024:

> **Art. 25** Fica instituída Gratificações por Desempenho de Atividades, a ser concedida pela Mesa Diretora, como retribuição pecuniária acrescida ao vencimento do Servidor Efetivo, a ser atribuída nos seguintes casos:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> (...)
>
> §3º Fica vedado o pagamento da Gratificação mencionada no caput deste artigo a servidor em férias, **licenciado** e em faltas injustificadas ou que não tenha efetivamente desempenhado as funções para as quais foram nomeados. (Grifo nosso)

Dessa forma, considerando que a conversão em pecúnia substitui o período em que o servidor estaria **licenciado**, ou seja, no gozo da licença-prêmio, por consectário lógico, não incide o art. 25, §3º, supracitado. Sendo assim, retirada a aplicação da Lei nº 3.131/24, incidirá, apenas o Estatuto dos Servidores Públicos.

Nesse diapasão, aplica-se o raciocínio do art. 105, §2º, do Estatuto dos Servidores. Assim, de acordo com o destacado exaustivamente sobre o tema no item 3.2 deste parecer, resumidamente, o legislador foi precioso ao estabelecer um regramento específico no art. 105, §2º, do Estatuto dos Servidores, que mais uma vez se transcreve: "a importância a ser paga **será calculada com base nos vencimentos mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição".**

Nesse cenário, diferentemente da regra geral em que o legislador utilizou a expressão "remuneração", aqui (licença indenizada), o legislador utilizou a expressão "vencimentos mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição". Assim, considerando que o Estatuto dos Servidores não conceituou a expressão vencimentos, de acordo com a doutrina já citada no tópico anterior, ao utilizar a expressão "vencimentos", no plural, o legislador quis incluir o vencimento base mais as vantagens pecuniárias do servidor à época da fruição, sendo, inclusive, repetitivo, tendo em vista que a expressão "vencimentos" já bastaria pra chegar a essa conclusão. No entanto, insatisfeito, ainda complementou utilizando a expressão "**mais as vantagens pessoais do servidor, à época da fruição".**

Destarte, conclui-se que a base de cálculo do valor correspondente ao período de licença – prêmio a ser indenizada, para os servidores que recebem a GDA, por não estarem licenciados, é o seu vencimento base mais todas as vantagens pecuniárias pessoais, à época da fruição, **inclusive a GDA.**

Para corroborar esse raciocínio, temos o teor do art. 149, do Estatuto dos Servidores:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> **Art. 149** Fica facultado o pagamento de gratificação de membro de comissão e grupo técnico como vantagem pecuniária acrescida ao vencimento do servidor a serem atribuídas nos seguintes casos:
> (...)
> **§ 2º Fica vedada a concessão da gratificação do caput deste artigo** ao servidor em férias, **licenciado por qualquer motivo** ou que não tenha efetivamente desempenhado as funções para as quais foram nomeados, salvo nas situações em que haja períodos intercalados com dias trabalhados nos quais os valores serão pagos proporcionalmente e desde que efetivamente comprovados. (Grifo nosso)
> § 3º **A gratificação do caput deste artigo não será incorporada aos vencimentos para nenhum efeito.**

Nesse cenário, sobre a mesma temática, o Estatuto dos servidores veda o pagamento de gratificação de comissão e grupo técnico ao servidor que esteja licenciado, o que corrobora o todo o raciocínio jurídico até então construído.

E o §3º do art. 149, acima transcrito, que determina a não incorporação aos vencimentos da gratificação de membro de comissão e grupo técnico para nenhum efeito? Afastada a Lei 3.131/24, a inclusão da GDA na base de cálculo do pagamento da licença prêmio indenizada encontraria óbice nessa norma?

Em resposta, a terminologia "incorporação", nesse contexto, deve ser interpretada como a gratificação que não seja recebida *ad eternum,* ou seja, *para sempre, eternamente, sem fim.* Incorporar significa fazer parte permanente, deixar de ser acessório. Nesse mesmo sentido, o dicionário *online* de português[2] estabelece o significado da palavra incorporar:

https://www.dicio.com.br/incorporar/[2]

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

> "Acrescentar alguma coisa nova a certo indivíduo, conjunto etc.; começar a fazer parte de alguma coisa ou de alguém: incorporou os vícios do pai; o autor irá incorporar ao texto dois novos comentários; a casa incorporou-se ao terreno".

Dessa maneira, em uma leitura mais apressada, o intérprete poderia ser levado a erro e concluir que a vedação do art. 149, §3º, supracitado, aplica-se, também, à base de cálculo da licença-prêmio indenizada, no que concerne à inclusão da GDA. Entretanto, essa não é a interpretação mais acertada. O objetivo do legislador foi o de vedar (proibir) que o valor da GDA seja incluso no vencimento do servidor por tempo indeterminado, ou seja, *ad eternum,* sem que nenhuma atividade seja exercida, inclusive para fins de aposentadoria. Desse modo, a inclusão da GDA para fins de pagamento de licença-prêmio indenizada não promove a incorporação para qualquer efeito, uma vez que a sua destituição pode ocorrer a qualquer momento pela autoridade competente, não se incorporando ao vencimento do servidor.

Nessa toada, são curiais lições de Hely Lopes Meireles[3] sobre o tema:

> O adicional relaciona-se com o tempo ou com a função; a gratificação relacionase com o serviço ou com o servidor. O adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente. Ambos, porém, podem ser suprimidos para o futuro. **As gratificações - de serviço ou pessoais - não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Na feliz expressão de Mendes de Almeida, "são partes contingentes, isto é, partes que jamais se incorporam aos proventos; porque pagas episodicamente ou em razão de circunstâncias momentâneas".**

[3] MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. São Paulo : Malheiros, 2016.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Nesse diapasão, com esse mesmo raciocínio, para melhor se compreender o termo "incorporação", a título exemplificativo, temos norma da CF/88, conforme abaixo delineado:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
> (...)
> § 9º **É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.** (Grifo nosso)

A Emenda Constitucional n. 103/2019, ao mesmo tempo em que introduziu o §9º no art. 39 da Constituição Federal, estabeleceu um regime de transição capaz de salvaguardar situações jurídicas consolidadas antes da sua vigência. Esse regime encontra-se sintetizado no art. 13 da própria Emenda, que dispõe, de maneira taxativa:

> Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de **incorporação** de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. (Grifo nosso)

Trata-se, portanto, de reconhecimento expresso de que as incorporações já efetivadas (ou cujos requisitos estivessem integralmente preenchidos) antes de 13 de novembro de 2019 não serão alcançadas pela nova vedação. Em outras palavras, o constituinte derivado, atento aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, optou por preservar direitos adquiridos em momento anterior às mudanças normativas introduzidas pela EC n. 103/2019. **Nessa linha, se havia lei municipal vigente antes da Emenda e o servidor cumprira todos os pressupostos ali fixados para a incorporação — de modo a configurar o efetivo direito ao benefício, esse direito deve ser respeitado, pois se consolidou sob a ordem jurídica anterior.** A essência do "direito adquirido" repousa justamente na garantia de

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

que, cumpridas todas as condições exigidas pela lei anterior, o titular não pode ser prejudicado por modificações legislativas posteriores.

Dessa forma, é possível perceber que o legislador constituinte teve o cuidado de proteger o direito adquirido das parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, o que exemplifica, juridicamente, o significado de "incorporação", ou seja, o de proteger parcela de valor que já fazia parte da estabilidade financeira do servidor. Nesse contexto, a concretização dos postulados constitucionais — tais como boa-fé, preservação de situações consolidadas e proibição de retrocesso — norteou o legislador, de modo a não surpreender servidores que, até aquela data, reuniram todos os critérios exigidos para a incorporação de gratificações na forma da lei então vigente.

Com o mesmo raciocínio, recente decisão do STF:

> Desde que respeitado o teto constitucional (art. 37, XI, CF/88), o regime remuneratório de subsídios (art. 39, § 4º, CF/88) é compatível com o pagamento de gratificações pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança (art. 37, V, CF/88). **Contudo, veda-se a incorporação dessas gratificações a subsídio ou vencimentos.**
>
> STF. Plenário. ADI 3.228/ES, Rel. Min. Edson Fachin, redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19/02/2025 (Info 1166).

Eis o real significado da terminologia "incorporação" no cenário, em análise.

04º) DA CONCLUSÃO

De acordo com quadro fático e jurídico vislumbrado, para fins didáticos, a conclusão se permeia através das seguintes teses:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

01ª)Licença prêmio usufruída (descanso):

a) para os servidores desta Casa de Leis **que não recebem a Gratificação de Desempenho de Atividade (GDA),** a base de cálculo do valor a ser pago a título de licença – prêmio a ser usufruída (descanso) é a remuneração **(vencimento fixado pelo cargo mais as gratificações, função gratificada, adicionais e auxílios), acrescida de qualquer outra vantagem pecuniária estabelecida em lei, excluída, por óbvio, a GDA, uma vez que já não há o seu recebimento.**

b) **para os servidores que recebem a GDA**, a base de cálculo do valor a ser pago a título de licença-prêmio usufruída (descanso) é a remuneração **(vencimento fixado pelo cargo mais as gratificações, função gratificada, adicionais e auxílios ou qualquer outra vantagem pecuniária estabelecida em lei), EXCLUÍDA A GDA, por estarem licenciados.**

02ª) Licença prêmio indenizada (recebida em pecúnia):

c) a base de cálculo do valor correspondente ao período de licença – prêmio a ser indenizada, **para os servidores que não recebem a GDA**, **é o seu vencimento base acrescida de todas as vantagens pecuniárias pessoais, à época da fruição**, **excluída, por óbvio, a GDA, uma vez que já não há o seu recebimento.**

d) a base de cálculo do valor correspondente ao período de licença – prêmio a ser indenizada, **para os servidores que recebem a GDA**, é o seu vencimento base acrescido de todas as vantagens pecuniárias pessoais, **INCLUÍDA A GDA.**

À consideração superior (Presidente Cícero Aparecido de Melo).

É o parecer, lavrado em vinte e uma laudas. Encaminho os autos à autoridade competente.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

Itapecerica da Serra, 26 de setembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA

PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/09/2025 12:43:34 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 98T5-M9S4-U4T0-SVA1