



PARECER n. 00054/2021/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00407.004714/2015-17

INTERESSADA: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: TERMO INICIAL PARA APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO DE PRORROGAÇÃO DE LICENÇA À GESTANTE DA SERVIDORA INVESTIDA EM CARGO PÚBLICO APÓS O PARTO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRORROGAÇÃO DE LICENÇA À GESTANTE. TERMO INICIAL DE APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO. POSSE APÓS O PARTO. LEI Nº 11.770, DE 2008. DECRETO Nº 6.690, DE 2008.

I - A data da posse deve ser considerada como termo inicial para apresentação do requerimento de prorrogação de licença à gestante de que tratam a Lei nº 11.770, de 2008, e o Decreto nº 6.690, de 2008, na hipótese de servidora investida em cargo público após o parto e que a Administração concede-lhe licença à gestante. Entendimento alinhado aos princípios da proteção da maternidade, da criança e da família, da igualdade e da razoabilidade e em consonância com a legislação e a orientação jurisprudencial vigentes.

1. A Procuradoria-Geral Federal - PGF solicita uniformização de entendimento a respeito do termo inicial a ser considerado para apresentação de requerimento de prorrogação de licença à gestante prevista na Lei nº 11.770, de 2008, e no Decreto nº 6.690, de 2008, na hipótese de servidora investida em cargo público após o parto e que a Administração concede-lhe licença à gestante. Na oportunidade, informa a sua discordância com a orientação adotada pelo órgão central do SIPEC na Nota Técnica nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP sobre o assunto.

2. O tema foi inicialmente tratado no âmbito da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Águas - PF/ANA, no Parecer nº 200/2015/PF-ANA/PGF/AGU (seq.1). Neste foi apreciado questionamento sobre a possibilidade de prorrogação de licença à gestante de servidora que havia tomado posse após o nascimento do filho, ocorrido 4 (quatro) meses antes. Informou ter sido concedida licença à gestante pelo período restante para completar os 120 (cento e vinte) dias, porém havia dúvida sobre a possibilidade da prorrogação da licença à gestante diante do entendimento adotado pelo órgão central do SIPEC na Nota Técnica nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP. Em situação semelhante à apreciada pela PF-ANA, o órgão central do SIPEC, embora tenha reconhecido a impossibilidade material do atendimento do prazo previsto para apresentação do requerimento, qual seja, "até o final do primeiro mês após o parto", porque nesse período a servidora não havia sido ainda investida no cargo público, entendeu pela impossibilidade de prorrogação da licença, pois seria contrário à legislação que rege a matéria.

3. A PF-ANA discordou desse entendimento, sustentou não haver razoabilidade na interpretação adotada. Alegou que na Nota Técnica nº 206/2009/COGES/ DENOP/SRH/MP, o órgão central do SIPEC reconhece "ser cabível a concessão da licença à gestante à servidora que tomar posse após o dia do nascimento da criança, devendo-se observar, na concessão da licença, o período que faltar ao complemento dos cento e vinte dias, a contar da data do parto", porém, para a concessão da prorrogação da licença, na Nota Técnica nº 1059/2010/ CGNOR/DENOP/SRH/MP, entende não ser "auto-aplicável, encontrando-se condicionada ao atendimento aos requisitos pré-estabelecidos pelo Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, instituído pelo Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008".

4. Sustentou ainda a PF-ANA que não se pode conferir ao § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, interpretação estritamente gramatical em prejuízo a uma interpretação teleológica, sob pena de fulminar "direito constitucionalmente consagrado". Ressaltou, ademais, que a interpretação carece de razoabilidade e não se compatibiliza "com o mandamento constitucional de proteção à família e ao nascituro previsto no art. 226 da Carta Magna". Mais adiante, acrescentou:

(...)

20. Assim, ainda que ordinariamente, isto é, via de regra, a observância ao prazo estabelecido no art. 2º, §1º, do Decreto nº 6.690, de 2008, deva ser interpretada como requisito para o deferimento do pleito de prorrogação de licença à gestante, excepcionalmente tal requisito não deve ser exigido pela Administração quando constatado que o seu cumprimento pela servidora seria absolutamente impossível, já que a posse no cargo público somente ocorreu em momento posterior ao esgotamento do lapso temporal fixado para apresentação do requerimento.

5. Na situação fática apreciada, a PF-ANA recomendou a observância da Nota Técnica nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, em razão da competência atribuída ao órgão central do SIPEC em matéria de pessoal, mas entendeu necessário submeter a divergência suscitada ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, e na sequência, a esta Consultoria-Geral da União.

6. O Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal manifestou-se por meio do PARECER n. 00027/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 4), aprovado pelo Procurador-Geral Federal, onde ratificou o entendimento sustentado pela PF-ANA. Argumentou que a exigência de requerimento no prazo previsto faz sentido no ambiente privado, "haja vista a necessidade de compatibilizar a concessão do benefício com a possibilidade do ressarcimento da empresa, via dedução no lançamento tributário", mas não no serviço público, cujo custeio é feito diretamente pelo orçamento da União. Alegou a possível incompatibilidade da fixação do prazo para solicitação da prorrogação com o regime jurídico da licença à gestante, isso porque "ao contrário do benefício concedido pelo Regime Geral da Previdência Social, que tem prazo inicial estabelecido entre os vinte e oito dias anteriores ao parto e a data desse, o benefício concedido à servidora pública estatutária pode ser antecipado por prescrição médica". Assim, no caso de haver prescrição médica recomendando a antecipação da concessão da licença "é possível, em tese, que a prorrogação só possa ser requerida quando o benefício houver cessado - o que, no mínimo, é um contrassenso". Entende que a melhor exegese do disposto no art. 2º, § 1º do Decreto nº 6.690, de 2008, é aquela em que o prazo do requerimento seja contado do parto, da posse ou da vigência do decreto, neste último caso em vista do disposto no art. 4º do Decreto 6.690, de 2008, conforme o caso. Esse entendimento, por certo, assegura "a proteção constitucional aos direitos da mãe e da criança dentro de um contexto de razoabilidade e juridicidade - e sem que se vislumbre, *prima facie*, qualquer prejuízo

para a administração pública". Informou ainda sobre a existências de decisões judiciais adotando essa solução. Sustenta que "a interpretação dada pela Nota Técnica n.º 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP ao art. 2.º, § 1º, do Decreto nº 6.690, de 2008, não concretiza, no plano infralegal, a matriz constitucional da proteção à infância e à maternidade". Em arremate, considera que a "melhor interpretação do disposto no § 1.º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, é no sentido de que o prazo de trinta dias, no caso de servidora que der a luz antes da posse no cargo público, deve ser contado da data de sua posse".

7. Em seguida, submeteu os autos a esta Consultoria-Geral da União para fins de uniformização. Segue a conclusão apresentada:

44. Em face dessas considerações, concluo:

- a) a exigência de apresentação do requerimento de prorrogação da licença maternidade no prazo de trinta dias está relacionada com a forma de ressarcimento, mediante dedução no imposto de renda, da remuneração paga à mãe empregada pela empresa tributada com base no lucro real, procedimento que não guarda correspondência com o custeio do regime próprio de previdência dos servidores públicos federais;
- b) a fixação do prazo de trinta dias contados do parto para o pedido de prorrogação pode, eventualmente, à luz da exceção prevista no § 1º do art. 207 da Lei 8.112, de 1991, ser incompatível com o regime jurídico da licença gestante; e
- c) a interpretação juridicamente aceitável do disposto no § 1.º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, é a de que o prazo de trinta dias para requerer a prorrogação da licença gestante é cogente, devendo, entretanto, ser contado do parto, da posse ou da vigência do decreto, conforme o caso.

8. Recebidos os autos neste Departamento, foi exarada a COTA/2015/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00382/2015/DECOR/CGU/AGU (seqs. 5-6), de 03 de dezembro de 2015, do Diretor do DECOR à época, onde se verificou a necessidade de instar a Secretaria de Gestão Pública - SEGE/MP e a extinta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR-MP sobre a matéria.

9. A CONJUR-MP ao receber os autos submeteu-os, preliminarmente, à Secretaria de Gestão Pública - SEGE/MP para manifestação, conforme se verifica da NOTA n. 02082/2015/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 01182/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU (seq.9), de 07 de dezembro de 2015, do Consultor Jurídico à época.

10. No dia 03 de setembro de 2021, foram juntados aos autos as manifestações da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SEGE/ME e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN (seq.10), em atenção ao pedido de subsídios jurídicos formulado por este Departamento.

11. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, na Nota Técnica SEI nº 32011/2021/ME (seq. 10, PROCADM4), após historiar os fatos que deram ensejo à consulta formulada perante a PF-ANA, destacou *in verbis*:

(...)

5. Inicialmente, cumpre destacar que à licença à gestante, cuja duração é de 120 dias, nos termos do inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal c/c o art. 207 da Lei nº 8.112, de 1990, terá, via de regra, o parto, como fato gerador. Vejamos:

"Art. 207. Será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração. [\(Vide Decreto nº 6.690, de 2008\)](#)

§ 1º A licença poderá ter início no primeiro dia do nono mês de gestação, salvo antecipação por prescrição médica.

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

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

§ 4º No caso de aborto atestado por médico oficial, a servidora terá direito a 30 (trinta) dias de repouso remunerado.(...)"

6. A prorrogação da licença gestante tem previsão na Lei nº 11.770/2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.690/2008, que determina:

"Art. 2º Serão beneficiadas pelo Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante as servidoras públicas federais lotadas ou em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A prorrogação será garantida à servidora pública que requeira o benefício até o final do primeiro mês após o parto e terá duração de sessenta dias. (...)"

7. Assim, entende-se que o prazo para prorrogação da licença gestante tem natureza material, devendo ser contabilizado de forma corrida. Portanto, o requerimento de prorrogação deverá ser apresentado até o último dia do mês subsequente ao parto, incluído o dia do vencimento. Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o dia útil seguinte.

8. Vê-se, pois, que a licença concedida à gestante terá como fato gerador o parto, e a sua prorrogação será devida após apresentação do requerimento, que poderá ser apresentado até o último dia do mês subsequente ao parto. Essa Secretaria vem fixando entendimentos sobre o assunto conforme exarada a Nota Técnica SEI nº 23115/2020/ME, nestes termos:

"5. Conforme já destacado no Parecer em tela, esta Secretaria, por intermédio da Nota Técnica SEI nº 6868/2019/ME (SEI 8661239), entende que o prazo para prorrogação da licença maternidade tem natureza material, devendo ser contabilizado de forma corrida. Portanto, o requerimento de prorrogação deverá ser apresentado até o último dia do mês subsequente ao parto, incluído o dia do vencimento. Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o dia útil seguinte. Assim, por exemplo se o parto ocorrer no mês de março o requerimento de prorrogação poderá ser apresentado até o dia 30 de abril."

9. Por esse motivo, no caso trazido no bojo dessa nota técnica verificou-se que a servidora tomou posse no cargo público em 29/5/2012, e o seu parto ocorreu em 25/2/2012, ou seja, depois de decorridos 113 (cento e treze) dias após o parto, razão pela qual não mais fazia jus à prorrogação da licença gestante.

CONCLUSÃO

10. Diante do exposto, *in casu*, a servidora apresentou o requerimento de prorrogação posteriormente ao mês subsequente ao parto.

11. Posto isso, este Órgão Central, conclui não ser possível a concessão da prorrogação da licença gestante à servidora pública que tomou posse no cargo público após o parto, por entender que a mesma não faz jus, devido a extinção do prazo de que trata o art. 2.º, § 1.º do Decreto n.º 6.690, de 11 de dezembro de 2.008.

12. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN manifestou-se por intermédio do PARECER SEI Nº 13213/2021/ME (seq. 10, PROCADM4). Informou que o entendimento prevalecente naquele órgão jurídico e no órgão central do SIPEC é no sentido de que "o último dia do prazo para se requerer a prorrogação da licença à gestante é o último dia do mês subsequente ao parto, e não o trigésimo dia corrido após o parto, como registrou o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal no Parecer nº 00027/2015/DEPCONSU/PGF/AGU", isso porque o art. 2º, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.770, de 2008, e o art. 2º, § 1º, do Decreto nº 6.690, de 2008, não preveem expressamente o prazo em dias ou meses.

13. Sustentou que o prazo de apresentação do requerimento atende às situações ordinárias do cotidiano do serviço público, ou seja, em relação às "servidoras públicas cujo vínculo com a Administração Pública é preexistente ao parto, sendo legítimo exigir-lhes que, no lapso temporal fixado no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, externem a sua vontade no sentido de usufruir da prorrogação da licença à gestante". Contudo, a situação tratada nos autos é diversa, a investidura da servidora no cargo público ocorre após o parto.

14. Informou a sua discordância com a interpretação dada pelo órgão central do SIPEC acerca do termo inicial de apresentação do pedido prorrogação da licença à gestante nessa hipótese. Entende que a prorrogação instituída pela Lei nº 11.770, de 2008, tem por finalidade propiciar diversos benefícios ao recém-nascido e à relação materna, sobretudo nos primeiros meses quanto ao desenvolvimento físico, emocional e intelectual da criança. Ressaltou que a intenção que embasou o projeto da mencionada lei era possibilitar a "garantia do direito da criança às condições mínimas para o estabelecimento do vínculo afetivo que a normalidade de seu crescimento e desenvolvimento requer". Com isso, sustentou que o escopo da mencionada regra não pode ser menosprezada quando da interpretação das normas que concretizam o benefício, "notadamente daquelas insertas no Decreto nº 6.690, de 2008, sob pena de negar-lhes efetividade, tornando-as vazias e inúteis". Entende que a razoabilidade que se espera do intérprete não é de inobservar o comando normativo, mas buscar a interpretação que seja capaz de assegurar a maior efetividade ao benefício previsto na Lei nº 11.770, de 2008. Sobre isso, destacou:

(...)

29. Desse modo, parece-nos que a interpretação adotada pelo órgão central do SIPEC não observa a finalidade para a qual foi instituída a prorrogação da licença à gestante, estando desprovida da necessária razoabilidade que deve nortear as decisões do "aplicador do direito". A interpretação literal do Decreto nº 6.690, de 2008, proposta na **Nota Técnica SEI nº 32011/2021/ME** impõe a supressão do direito da servidora, retirando-lhe a possibilidade de usufruir da prorrogação da licença à gestante simplesmente pelo fato de ela não integrar os quadros da Administração Pública federal no momento do parto e nos dias que lhe seguiram e, por conseguinte, não poder formalizar o requerimento exigido pela citada norma regulamentadora.

15. Assim, alinhou-se ao entendimento apresentado pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal no sentido de que "se determinada mulher der à luz antes do ingresso no serviço público e vier a tomar posse em data posterior ao termo final previsto no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, para apresentar o requerimento da prorrogação da licença à gestante, deverá ser-lhe facultado novo prazo para solicitar o benefício".

16. Em favor da interpretação que confere máxima efetividade à licença gestante, destacou o Parecer-Plenário nº 03/2016/CNU-DECOR/CGU/AGU da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da Consultoria-Geral da União. Seguem os excertos citados desta manifestação:

35. A análise do objeto deste Parecer passa necessariamente pelo exame de diversos dispositivos Constitucionais, pois a Carta Maior consagra especial proteção à maternidade e à infância (CF/1988, arts. 6º, 7º, XVIII, 201, II, e 203, I) -, elevando-as, expressamente, à condição de direito social fundamental (CF/1988, art. 6º)-; e protege a família, ao estabelecê-la como a base da sociedade (à família é dedicado um capítulo específico na CR/88 - Capítulo VII, arts. 226 a 230) - e garantir-lhe, por exemplo, o salário mínimo (capaz de atender as suas necessidades com a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social) e a assistência social (CF/1988, arts. 7º, inc. IV; 203, inc. I).

36. A licença-paternidade, da mesma forma, está abraçada por proteções Constitucionais, na medida em que também está prevista no rol dos direitos fundamentais sociais, além de prevista no Capítulo dedicado à família e no ADCT (arts. 7º, inc. XIX e 226, e art. 10, §1º, ADCT). E, ao (à) adotante e aos filhos adotados, como não poderia ser diferente, a Constituição assegura os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação (art. 227, §6º).

37. Desse modo, tendo em vista esse conjunto normativo constitucional, **inegável revela-se que a garantia e proteção da licença à gestante**, ao (à) adotante e a licença-paternidade são **direitos fundamentais** dos cidadãos decorrentes do desdobramento da dignidade da pessoa humana, princípio basilar do Estado de Direito Brasileiro.

38. Por isso, a resposta à questão levantada nestes autos deve também partir da interpretação da Constituição, especificamente dos direitos fundamentais à licença à gestante, ao (à) adotante e licença-paternidade, e de seu significado no âmbito dos princípios e diretrizes constitucionais que funcionam como mandamentos de proteção à mulher, à família e aos filhos e seus respectivos papéis desempenhados na sociedade, para então se chegar à interpretação constitucionalmente adequada do art. 41, § 4º, da CF/88 c/c art. 20 e art. 102, VIII, "a", ambos da Lei nº 8.112/90.

39. Sendo a licença à gestante, ao (à) adotante e a licença-paternidade asseguradas e protegidas pela Constituição como genuínos direitos fundamentais, algumas consequências importantes devem ser retiradas para a interpretação dos dispositivos constitucionais que os garantem (art. 7º, inc. XVIII e XIX), assim como das leis que visam regulamentá-los, como é o caso da Lei 8.112/90 (com base no art. 41, §§ 4º, da Constituição).

40. Em primeiro lugar, na qualidade de direito fundamental, **deve ser a licença à gestante, ao (à) adotante e a licença-paternidade objeto de interpretação que amplie o seu âmbito de proteção e confira ao seu conteúdo normativo a máxima eficácia.** Direitos fundamentais devem ser encarados como tendo, *prima facie*, um âmbito de proteção alargado ou ampliado, como vem defendendo a doutrina majoritária sobre o tema, especialmente alguns teóricos importantes, como Robert Alexy. Apesar da existência de alguma controvérsia entre as denominadas teorias ampla e estrita do âmbito de proteção ou do suporte fático dos direitos, é preciso reconhecer que há uma prevalência daquele entendimento, que atualmente é também albergado pela jurisprudência da maioria das Cortes e Tribunais Constitucionais.

41. A compreensão ampliativa e que empreste a máxima eficácia à licença à gestante, ao (à) adotante e paternidade deve partir do pressuposto – o qual também decorre do regime específico dos direitos fundamentais, especialmente da sistemática de suas restrições e das colisões com outros direitos, bens e valores – de que o seu efetivo exercício deve ser sempre encarado, *prima facie*, como não restritivo ou limitativo do próprio direito ao usufruto da licença, mas, ao contrário, como parte integrante do âmbito de autonomia e de livre desenvolvimento da personalidade do titular do direito. Nesse sentido, a leitura ampliativa está conectada à proteção do núcleo familiar e, especialmente, à esfera de liberdade da mulher, gestante ou adotante, para decidir sobre o exercício de seus próprios direitos no seio familiar.

42. Isso decorre, inclusive, do art. 226, §7º, CF/88, o qual prescreve que *“fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privada”*.

43. Em segundo lugar, como todo direito fundamental, a licença à gestante, ao (à) adotante e a licença-paternidade possuem, além de sua intrínseca dimensão subjetiva – que traduz a perspectiva individual ou de direito subjetivo –, uma dimensão objetiva, que ressalta a sua qualidade de princípio que orienta toda a ordem jurídica e que vincula o Estado e seus Poderes. Dessa dimensão objetiva do direito fundamental podem ser extraídos alguns efeitos jurídicos importantes. O primeiro deles é o efeito de irradiação da norma de direito fundamental para todos os âmbitos do ordenamento jurídico, que faz transparecer a exigência de que toda e qualquer norma dos diversos sistemas ou subsistemas (Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Parecer - Plenário Nº 03/2016/CNU-DECOR/CGU/AGU 281 Civil etc.), ao ser interpretada e aplicada, seja submetida a um processo de filtragem constitucional a partir do conteúdo deontológico e axiológico da norma jusfundamental. O segundo pode ser identificado como um dever de proteção imposto ao Estado e seus diferentes ramos (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem envidar todos os esforços para criar, implementar e manter sistemas normativos, órgãos e procedimentos que visem precipuamente garantir e dar efetividade ao direito fundamental em questão.

44. Nesse sentido, quanto ao primeiro aspecto dessa dimensão objetiva (eficácia irradiante), o conteúdo do direito às licenças ora tratadas – umbilicalmente conectado, como acima exposto, à autonomia e à dignidade do titular do direito, entendidos em toda sua amplitude – deve lastrear toda a atividade de interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais que tratam do tema e/ou que visem a regulamentá-lo (conformá-lo ou limitá-lo). É nessa perspectiva, portanto, que deve ser realizada a interpretação e a aplicação do art. art. 41, § 4º, da CF/88 c/c art. 20 e art. 102, VIII, “a”, ambos da Lei nº 8.112/90, o que leva ao sentido normativo segundo o qual o exercício efetivo das licenças à gestante, ao (à) adotante e a licença paternidade não devem implicar a suspensão do prazo do estágio probatório.

45. Em suma, a interpretação da legislação infraconstitucional deve ser sempre no sentido de dar a máxima efetividade às licenças em questão, afastando qualquer entendimento que signifique que o seu pleno usufruto possa trazer prejuízos (pessoais, funcionais, etc.) ao seu titular (mãe, pai ou adotante).

(...)

48. Em relação à outra perspectiva da dimensão objetiva, a qual encara os deveres de proteção impostos ao Estado, **é importante ressaltar que os direitos à licença gestante, adotante e à licença paternidade, obrigam os Poderes Públicos a criar, executar e manter uma série de normas, órgãos e procedimentos para a sua efetiva realização.** (grifo no original e acrescidos)

17. Quanto ao termo inicial para solicitação da prorrogação da licença à gestante na hipótese retratada nos autos, a PGFN ressaltou:

(...)

35. (...) **Portanto, inexistindo norma específica que contemple a situação posta nos autos, parece-nos que o mais razoável seria utilizar por analogia o prazo previsto no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008 - porquanto é a regra de caráter perene e que disciplina as prorrogações de licença à gestante -, e facultar à servidora recém empossada a possibilidade de apresentar o seu requerimento nesse lapso temporal, sendo que o termo inicial desse prazo seria a data da posse, visto ser o momento em que tem início a relação jurídica entre a servidora e a Administração Pública.** (destaquei)

18. Ao final, pontuou que definida pelo Advogado-Geral da União a interpretação a ser seguida pelos órgãos e entidades da administração pública federal, o órgão central do SIPEC deve envidar esforços no sentido de editar norma contemplando o assunto ora tratado, de modo a conferir uniformidade de tratamento da matéria no âmbito do SIPEC.

19. Em sua conclusão, assentou:

37. Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- a) em regra, a servidora pública possui até o último dia do mês seguinte àquele no qual ocorreu o parto para requerer a prorrogação da licença gestante, consoante previsto no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008;
- b) a orientação vigente no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC é no sentido da possibilidade de ser concedida a licença à gestante pelo período que faltar para completar os 120 (cento e vinte) dias nas hipóteses em que a servidora toma posse após o parto (cf. Nota Técnica nº 206/2009/COGES/DENOP/SRH/MP);
- c) a prorrogação instituída pela Lei nº 11.770, de 2008, visa potencializar os diversos benefícios proporcionados pela licença à gestante para o recém-nascido e para a relação materna, visto que são nos primeiros meses de vida que se estimulam fatores determinantes para o desenvolvimento físico, emocional e intelectual da criança;
- d) a interpretação do Decreto nº 6.690, de 2008, deve transcender a lógica meramente formal e, ao considerar todo o conjunto normativo em que está inserida, reconhecer quais são os bens jurídicos por ela tutelados, sendo eles a infância, a maternidade e a família;
- e) o princípio da razoabilidade deve nortear os atos do administrador público (art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999), razão pela qual deverá buscar a interpretação que seja capaz de assegurar maior efetividade ao benefício previsto no Decreto nº 6.690, de 2008, resguardando-se a finalidade para o qual foi instituído;
- f) a interpretação teleológica e que observa o princípio da razoabilidade é no sentido de que se determinada mulher der à luz antes do ingresso no serviço público e vier a tomar posse em data posterior ao termo final previsto no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, para apresentar o requerimento da prorrogação da licença à gestante, deverá ser-lhe facultado novo prazo para solicitar o benefício; e
- g) **o mais razoável seria facultar à servidora recém empossada a possibilidade de apresentar o seu requerimento no prazo previsto no §1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, sendo que o termo inicial desse prazo seria a data da posse, visto ser o momento em que tem início a relação jurídica entre a servidora e a Administração Pública.**(destaquei)

20. É o relatório. Passa-se à análise.

-I-

21. Previamente ao exame da divergência posta nos autos, necessário abordar sobre o tempo de tramitação do presente processo.

22. A PGF submeteu à CGU a presente controvérsia no ano de 2015, sendo que naquele mesmo ano foi solicitada manifestação da Secretaria de Gestão Pública - SEGEP/MP e da extinta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR-MP, a fim de subsidiar a análise do pedido. A resposta desta solicitação, no entanto, somente foi juntada aos autos, agora, no dia 03/09/2021. Das manifestações carreadas não se vislumbra informação para o que pode ter ocorrido. De toda forma, é importante destacar que os órgãos devem zelar pela celeridade dos seus atos de modo a não comprometer a atividade administrativa. A Constituição Federal de 1988 no seu art. 5º, inciso LXXVIII, consagra que "*no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*".

23. Com isso, sugere-se à PGFN e à SGP-ME a adoção de providências que entender pertinentes, de modo a evitar a ocorrência de situação como a verificada nos autos.

24. Dito isso, vislumbra-se competência deste Departamento para apreciação do pedido de uniformização de entendimento. De acordo com o art. 14, I, do Decreto nº 10.608, de 2021, compete ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos analisar e propor soluções de controvérsias jurídicas para uniformização da jurisprudência administrativa. Confira-se:

Art. 14. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete:

- I - analisar e propor soluções de controvérsias jurídicas para uniformização da jurisprudência administrativa;
- II - solicitar, se necessário, manifestações jurídicas de órgãos da Advocacia-Geral da União ou a ela vinculados para análise de processos;
- III - identificar e propor preventivamente a uniformização de orientação jurídica de questões relevantes e transversais existentes nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, mediante a atuação de câmaras nacionais temáticas;
- IV - propor a edição de orientações normativas destinadas a uniformizar a atuação dos órgãos consultivos; e
- V - articular-se com os órgãos de representação judicial da União para a uniformização e a consolidação das teses adotadas nas atividades consultiva e contenciosa.

25. A presente manifestação tem por escopo apresentar proposta de uniformização de entendimento, em tese, a respeito do termo inicial para apresentação de requerimento de prorrogação de licença à gestante de que tratam a Lei nº 11.770, de 2008, e o Decreto nº 6.690, de 2008, na hipótese de servidora investida em cargo público após o parto e que a Administração concede-lhe licença à gestante.

-II-

26. O órgão central do SIPEC, na NOTA TÉCNICA Nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, em vigor, conforme consulta realizada no Sigepe Legis no dia 13/09/21, embora tenha reconhecido na hipótese fática por ele apreciada, a impossibilidade material do atendimento do prazo previsto para apresentação do requerimento, qual seja, "até o final do primeiro mês após o parto", porque a servidora nesse período não havia sido ainda investida em cargo público, entendeu pela impossibilidade de prorrogação da licença à gestante, pois seria contrário à legislação que rege a matéria. Seguem excertos da citada manifestação:

(...)

5. É relevante ressaltar que a licença maternidade pelo prazo regulamentar de 120 (cento e vinte) dias constitui uma prerrogativa da servidora, assegurada constitucionalmente, e regulamentada pelo art. 207 da Lei nº 8.112, de 1990.
6. Todavia, no que tange à prorrogação requerida, esclarecemos que a mesma não é auto-aplicável, encontrando-se condicionada ao atendimento aos requisitos pré-estabelecidos pelo Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, instituído

pelo Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008, que preceitua em seu art. 2º, § 1º.:
Art. 2º(...) § 1º. A prorrogação será garantida à servidora pública que requeira o benefício até o final do primeiro mês após o parto e terá duração de sessenta dias. (grifamos)
7. No caso em tela, a servidora não poderia ter requerido a prorrogação em tempo hábil, em razão de sua admissão só ter ocorrido cerca de dois meses após o parto.
8. Nestes termos, não se vislumbra qualquer possibilidade de atendimento do pleito da servidora uma vez que se contrapõe à legislação que rege a matéria.
(...)
(endereço eletrônico: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/8259>)

27. A PGF e a PGFN discordam dessa interpretação. Alegam que ela carece de razoabilidade e não atende ao escopo da Lei nº 11.770, de 2008, que é justamente de ampliar a licença à gestante visando o fortalecimento da relação materno-infantil e do aleitamento materno, tão necessários ao desenvolvimento da criança. A falta da razoabilidade, conforme ressaltam, consiste no fato de ser assegurada à mulher que toma posse após o parto a concessão de licença à gestante pelo prazo restante para completar os 120 (cento e vinte) dias assegurados constitucionalmente, e, por outro, negar-lhe a possibilidade de requerer a sua prorrogação.

28. A Constituição Federal de 1988 assegura a todas trabalhadoras gestantes o direito à licença com duração de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário, para que a mulher possa se dedicar aos cuidados do recém-nascido e da própria saúde. É o que estabelece o inciso XVIII do seu art. 7º:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
(...)
XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

29. Em relação às servidoras públicas, o art. 207 da Lei nº 8.112, de 1990, disciplina:

Art. 207. Será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração. [\(Vide Decreto nº 6.690, de 2008\)](#)
§ 1º A licença poderá ter início no primeiro dia do nono mês de gestação, salvo antecipação por prescrição médica.
§ 2º No caso de nascimento prematuro, a licença terá início a partir do parto.
§ 3º No caso de natimorto, decorridos 30 (trinta) dias do evento, a servidora será submetida a exame médico, e se julgada apta, reassumirá o exercício.
§ 4º No caso de aborto atestado por médico oficial, a servidora terá direito a 30 (trinta) dias de repouso remunerado.

30. De acordo com Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, na obra *Direito Administrativo Descomplicado*, 29ª ed. p.426, "a concessão da licença é ato vinculado, ou seja, é um direito da gestante não condicionado a qualquer valoração de oportunidade ou conveniência por parte da administração pública. Configurada a hipótese legal, a concessão da licença é obrigatória, nos exatos termos na lei estipulados".

31. A Lei nº 11.770, de 2008, que instituiu o Programa Empresa Cidadã, previu, inicialmente, a possibilidade de prorrogação da licença à gestante. Confira-se a redação original:

Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal.
§ 1º A prorrogação será garantida à empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa, **desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e concedida imediatamente após a** fruição da licença maternidade de que trata o inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal.

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

32. Posteriormente, a Lei nº 13.257, de 2016, promoveu alterações na mencionada norma e incluiu a prorrogação em relação às licenças paternidade e adotante. Vejamos:

Art. 1º É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar: [\(Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
I - por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no [inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal](#); [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
II - **por 15 (quinze) dias a duração da licença-paternidade**, nos termos desta Lei, além dos 5 (cinco) dias estabelecidos no [§ 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#). [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
§ 1º A prorrogação de que trata este artigo: [\(Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
I - será garantida à empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e será concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o [inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal](#); [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
II - será garantida ao empregado da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde que o empregado a requeira no prazo de 2 (dois) dias úteis após o parto e comprove participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável. [\(Incluído dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)
§ 2º **A prorrogação será garantida, na mesma proporção, à empregada e ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

33. Resta evidente, portanto, que a pretensão legislativa ao instituir mencionado programa é de ampliar o prazo de duração das licenças à gestante, paternidade e adotante, de modo a permitir que a(o) trabalhador(a) passe mais tempo com o recém-nascido ou com a criança, garantindo-lhes, assim, melhores condições para o seu desenvolvimento e da relação familiar. Como bem pontuou a PGFN, "são nos primeiros meses de vida que se estimulam fatores determinantes para o desenvolvimento físico, emocional e intelectual da criança".

34. A prorrogação da licença à gestante por mais 60 (sessenta) dias, conforme disciplina a Lei nº 11.770, de 2008, não é auto-aplicável, depende do requerimento da servidora. No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante foi regulamentado pelo Decreto nº 6.690, de 2008. O Decreto nº 7.052, de 2009, por sua vez, regulamenta a própria Lei nº 11.770, de 2008. Eis o que estabelecem sobre o prazo do requerimento:

Art. 2º Serão beneficiadas pelo Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante as servidoras públicas federais lotadas ou em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A prorrogação será garantida à servidora pública que **requeira o benefício até o final do primeiro mês após o parto** e terá duração de sessenta dias.

(Decreto nº 6.690, de 2008)

Art. 1º Fica instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por sessenta dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do **caput** do art. 7º da Constituição e o correspondente período do salário-maternidade de que trata os **arts. 71 e 71-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**.

§ 1º Será beneficiada pelo Programa Empresa Cidadã a empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa, desde **que a empregada requeira a prorrogação do salário-maternidade até o final do primeiro mês após o parto**.

(Decreto nº 7.052, de 2009)

35. Regra geral, a prorrogação da licença à gestante será garantida à servidora pública que a requeira até o final do primeiro mês após o parto, conforme estabelece o § 1º do art. 1º da Lei nº 11.770, de 2008. De igual modo, disciplina o § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008. A norma não fixou esse prazo em dias ou meses, não fez alusão ao prazo de 30 (trinta) dias, estabelece que ele deverá ser apresentado até o último dia do mês subsequente ao parto. Com isso, afigura-se adequada a interpretação conferida pela PGFN e pela SGP-ME no sentido de considerar que o requerimento deve ser apresentado *"até o último dia do mês seguinte àquele no qual ocorreu o parto"*.

36. Com efeito, de regra, a prorrogação da licença à gestante será garantida à servidora pública que a requeira até o final do primeiro mês após o parto, conforme estabelecem o § 1º do art. 1º da Lei nº 11.770, de 2008, e o § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008.

37. No âmbito da Administração Pública federal, a instituição do programa de prorrogação da licença à gestante ocorreu com a publicação do Decreto nº 6.690, de 2008, ocorrida em 12/12/2008. Para conferir ampla eficácia à prorrogação prevista na Lei nº 11.770, de 2008, o mencionado Decreto estabeleceu regras específicas para a apresentação do requerimento, diversas daquela exigida no § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, em situações de manifesta impossibilidade material do seu cumprimento. É o caso da previsão contida no art. 4º do Decreto nº 6.690, de 2008. Vejamos:

Art. 4º A servidora em gozo de licença-maternidade na data de publicação deste Decreto **poderá solicitar a prorrogação da licença, desde que requerida até trinta dias após aquela data.**

38. À servidora que estava em gozo de licença à gestante em 12/12/2008 (data da publicação do Decreto), foi permitido solicitar a sua prorrogação, desde que a fizesse até 30(trinta) dias após àquela data. Disciplinou ainda a sua aplicabilidade às servidoras cujo período de licença à gestante já tivesse sido concluído entre 10/09/2008 e a data de publicação do Decreto (12/12/2008). Confira-se:

Art. 5º Este Decreto aplica-se à servidora pública que tenha o seu período de licença-maternidade concluído entre 10 de setembro de 2008 e a data de publicação deste Decreto.

39. Vê-se, assim, que a própria norma regulamentar teve o cuidado de afastar a exigência da apresentação do requerimento "até o final do primeiro mês após o parto" em situações onde havia manifesta impossibilidade do seu atendimento, de modo a privilegiar a aplicabilidade da Lei nº 11.770, de 2008.

40. Sobre isso, bastante pertinente a consideração feita pela PF/ANA de que "referido regulamento não contemplou dentre tais exceções a situação tratada nos autos. Contudo, é sabido que o legislador também possui limitações, não podendo prever todas as possíveis situações da vida real, daí porque existente no Direito o brocardo *ubi idem ratio, ibi idem jus* (onde houver a mesma razão, aplica-se o mesmo direito)".

41. Portanto, podem ocorrer situações outras não previstas no Decreto que demandem a necessidade de complementação, como a situação trazida nos autos. O próprio Decreto em seu art. 6º sinaliza neste sentido ao conferir ao extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual, Ministério da Economia, a competência para expedir normas complementares para execução do Decreto. Confira-se:

Art. 6º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto.

42. *Complementar*, em seu sentido semântico, significa "a crescer, adicionar o elemento que falta a alguma coisa". Isso, por certo, corrobora a aceitação da possibilidade de haver a necessidade de colmatação de lacunas no referido normativo.

43. Com isso, no caso da mulher investida em cargo público após o parto, em que a Administração concede-lhe o direito à licença à gestante pelo tempo que falta para completar os 120 (cento e vinte) dias, há que lhe ser permitida também, pela mesma razão, a possibilidade de poder usufruir a prorrogação prevista na Lei nº 11.770, de 2008, concedendo-lhe prazo hábil para que possa

apresentar o seu requerimento, sob pena de afrontar os princípios da isonomia e da razoabilidade e negar o próprio direito previsto na lei.

44. Exigir-lhe o cumprimento do prazo literalmente previsto no § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008, conforme orienta o órgão central do SIPEC na NOTA TÉCNICA Nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, pode representar, em determinadas situações, verdadeira "supressão do direito da servidora", diante da impossibilidade material do seu atendimento, conforme bem destacou a PGFN.

45. O Poder Judiciário ao se debruçar sobre o assunto tem reconhecido que o termo inicial da apresentação de requerimento de prorrogação da licença à gestante, em situação semelhante à tratada nos autos, deve ser a data da posse. Seguem alguns julgados:

TRF1

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. PRORROGAÇÃO DE LICENÇA MATERNIDADE. POSSE EM CARGO PÚBLICO APÓS O PERÍODO PREVISTO PARA A SUA REQUISIÇÃO. ART. 2º, § 1º DO DECRETO 6.690/2008. CONTAGEM DO PRAZO A PARTIR DA DATA DA POSSE DA SERVIDORA. POSSIBILIDADE. SITUAÇÃO FÁTICA CONSOLIDADA.

1. Hipótese em que a Impetrante deu à luz no dia 15/04/2012, mas, tomou posse no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília - IFB somente no dia 19/06/2012, ao que requereu administrativamente a concessão de licença-maternidade de forma proporcional, bem como a prorrogação por mais sessenta dias no dia 26/06/2012. O pedido foi negado sob a alegação de que deveria ter sido feito até o final do primeiro mês após o parto, com base no artigo 2º, § 1º do Decreto nº. 6.690/2008.

2. Ainda que se admita a razoabilidade da exigência insculpida no artigo 2º, § 1º do Decreto nº. 6.690/2008, se a servidora tomou posse quando já nasceu seu filho, o prazo mencionado no Decreto deve ser contado a partir da posse, diante da impossibilidade material da servidora de cumprir tal prazo, já que não havia nem sido nomeada para o cargo ao final do primeiro mês após o parto.

3. Ademais, na hipótese, a situação fática consolidou-se, haja vista que, por força da liminar deferida em 23 de julho de 2012, já houve o gozo integral da licença não sendo possível desconstituí-la.

4. Apelação do IFB e remessa oficial não providas.

(AMS 0040367-66.2012.4.01.3400, DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 01/08/2016 PAG.)

TRF4

EMENTA: ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA MATERNIDADE. PRORROGAÇÃO. REQUERIMENTO FORA DO TRINTÍDIO LEGAL. **IMPETRANTE QUE ENTROU EM ATIVIDADE APÓS O PRAZO DE REQUERIMENTO. Uma vez empossada em cargo público em meio à fruição da licença maternidade desencadeada de parto anterior à data da posse, é esta que deve servir de termo inicial ao trintídio dentro do qual, conforme a previsão do art.2º, § 1º, do Dec. 6.690/2008, deve ser formulado o requerimento de prorrogação.** Manutenção da sentença que concedeu a segurança **(TRF4 5034970-74.2019.4.04.7000, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 17/06/2020)**

TRF5

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. LICENÇA MATERNIDADE. PRORROGAÇÃO. PRAZO PARA PEDIDO. DATA DA POSSE. SITUAÇÃO CONSOLIDADA DE FATO.

1. Trata-se de remessa necessária em face de sentença que concedeu a segurança, para determinar a prorrogação da licença maternidade da impetrante por mais 60 (sessenta) dias.

2. O cerne da controvérsia versa sobre a possibilidade de se conceder a prorrogação da licença maternidade após o prazo de requerimento estabelecido pelo Decreto 6.690/08, art. 2º, §1º, qual seja, 30 (trinta) dias depois do parto.

3. Inicialmente, verifica-se que a liminar do presente feito foi concedida em 08/11/2017, de modo que a prorrogação da licença já teve fim, o que configura uma situação consolidada de fato, visto a impossibilidade de retorno ao status quo anterior.

4. Entretanto, ainda assim, e apenas a título de *obiter dictum*, se passa a analisar o mérito da causa.

5. A particular entrou em atividade no cargo de professora da IFRN em 02/10/2017. Neste mesmo dia a impetrante protocolizou requerimento de prorrogação da licença por mais 60 dias, entretanto teve seu pleito indeferido pela Coordenação de Gestão de Pessoa sob a justificativa de que o prazo para o pedido teria se encerrado um mês após o parto.

6. Diante da peculiaridade do caso concreto, **visto que a impetrante só ingressou no serviço público após o vencimento do prazo de requerimento da prorrogação da aludida licença, e considerando que, tão logo tomou posse, efetuou o respectivo pedido, é absolutamente desarrazoado que a servidora seja prejudicada no exercício do seu direito, devendo o prazo estabelecido pelo Decreto, portanto, ter como marco inicial a data da posse da servidora no cargo público, privilegiando-se, assim, também a proteção à maternidade, conforme previsto pelo art. 6º da CF/88.** Precedente: (PROCESSO: 08003639820184058001, APELREEX/AL, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS REBÊLO JÚNIOR, 3ª Turma, JULGAMENTO: 31/08/2018, PUBLICAÇÃO:).

7. Remessa Necessária improvida. acapf **(PROCESSO: 08005491920174058402, REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL FERNANDO BRAGA DAMASCENO, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 08/11/2018)**

TRF2

Ementa: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REMESSA EX OFFICIO. APELAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. LICENÇA MATERNIDADE. PRORROGAÇÃO. LEI Nº 11.770/2008. DECRETO Nº 6.690/2008. REQUERIMENTO FORA PRAZO. INÍCIO DA ATIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO APÓS O TÉRMINO DO PRAZO DE 30 DIAS A CONTAR DO NASCIMENTO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. O Decreto nº 6.690/2008, regulamentando o artigo 2º da Lei nº 11.770/2008, instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, com duração de 60 (sessenta) dias, iniciando-se após o término do prazo de vigência da licença prevista no artigo 207 da Lei nº 8.112/1990.

2. Conquanto o §1º, do artigo 2º, do referido Decreto, estabeleça como prazo para o requerimento da prorrogação da licença-maternidade o equivalente ao término "do primeiro mês após o parto", **afigura-se razoável garantir à servidora, que ingressou no serviço público após o terceiro mês do nascimento da filha (24.12.2013), a prorrogação do benefício, instituído com vistas a proteção da maternidade e do aleitamento materno, merecendo ser prestigiada a sentença que utilizou a data da posse no cargo público como termo inicial para contagem do aludido prazo de 30 (trinta) dias**, assegurando a prorrogação do benefício uma vez que a posse da servidora se deu em 06.02.2014 e o requerimento de prorrogação da licença maternidade foi formulado em 11.02.2014. Precedentes desta Corte.

3. Remessa necessária e Apelação desprovidas.

(APELREEX - Apelação / Reexame Necessário - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0002906-03.2014.4.02.5101, MARCELO PEREIRA DA SILVA, TRF2 - 8ª TURMA ESPECIALIZADA, em 22/11/2018)

46. O Tribunal de Contas da União ao disciplinar internamente sobre a concessão das licenças à gestante, paternidade e adotante para os seus servidores, estabelece na Portaria nº 464, de 2017, que a servidora ao entrar em exercício no cargo público após o final do primeiro mês do parto, deverá solicitar a licença à gestante na mesma data em que ocorrer a entrada em exercício. Quanto à sua prorrogação, estabelece que ela será concedida automática e imediatamente após a fruição da licença à gestante, deixando a entender que ambos pedidos devem ser apresentados na data em que a servidora entrar em exercício. Seguem trechos da Portaria:

o PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das suas atribuições legais e regimentais; e

Considerando a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a necessidade de disciplina interna das licenças à gestante, à adotante e da licença-paternidade;

Considerando a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, que criou o Programa Empresa Cidadã destinado, entre outros objetivos, à prorrogação da licença-maternidade; norma posteriormente alterada pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, para instituir, entre outras medidas, a possibilidade de prorrogação da licença-paternidade;

Considerando o Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008, que instituiu o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ao regulamentar a Lei nº 11.770, de 2008;

Considerando o Decreto nº 8.737, de 3 de maio de 2016, que instituiu o Programa de Prorrogação de Licença-Paternidade para os servidores regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, ao regulamentar a Lei nº 13.257, de 2016;

Considerando o Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 778.889, relatado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Roberto Barroso, DJe nº 51, de 18/3/2016, no qual foi declarada a inconstitucionalidade do art. 210 da Lei nº 8.112, de 1990, e fixada a tese de que os prazos da licença à adotante não podem ser inferiores aos da licença à gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações;

(...)

Art. 3º A licença à gestante ou à adotante deverá ser solicitada até o final do primeiro mês após o respectivo evento:

I - parto;

II - guarda judicial para adoção de criança; e

III - adoção de criança.

Parágrafo único. **Nas situações em que a servidora ou a adotante entrarem em exercício no cargo público após o prazo estabelecido no caput, a licença deverá ser solicitada na mesma data em que ocorrer a entrada em exercício, o que garante o direito de gozo ao período que faltar ao complemento dos 120 (cento e vinte) dias a contar da data do parto, da guarda judicial para adoção ou da própria adoção.**

DA PRORROGAÇÃO DAS LICENÇAS

Art. 5º **Será garantida à servidora e ao adotante, sem prejuízo da remuneração, a prorrogação das licenças, na seguinte forma:**

I - **licença à gestante ou à adotante por 60 (sessenta) dias;**

II - licença-paternidade por 15 (quinze) dias.

Art. 6º **A prorrogação das licenças será concedida automática e imediatamente após a fruição da licença à gestante ou à adotante e da licença-paternidade**, não sendo admitida a hipótese de prorrogação posterior ao retorno à atividade.

(Endereço

eletrônico:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/*TIPO%253A%2528Portaria%2529%2520NUMATO%253A464%2520NUMANOATO%253A2017/score%252

47. O Ministério Público da União também possui normativo interno regulamentando a posse da candidata em gozo de licença maternidade, na qual resguarda o direito da continuidade da referida licença e da sua prorrogação. Segue o dispositivo:

Art. 1º O Ministério Público da União buscará garantir os direitos fundamentais à igualdade de gênero, assegurando de imediato todos os benefícios de um novo cargo e respeitando os direitos sociais relativos à proteção à maternidade, à criança e à família.

(...)

Art. 4º **As candidatas nomeadas para cargo constante do quadro do Ministério Público da União que, à época da nomeação, não possuam vínculo com a Administração Pública, mas que estejam em gozo de licença maternidade, deverão tomar posse no prazo estabelecido pelo § 1º do art. 13 da Lei nº 8.112/1990, quando lhe será resguardado o direito da continuidade da referida licença e prorrogação.**

(Endereço

eletrônico: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/141935/PT_PGR_MPU_2018_22.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

48. Com efeito, evidencia-se a prevalência do entendimento no sentido de considerar a data da posse como termo inicial para apresentação do requerimento de prorrogação de licença à gestante de que tratam a Lei nº 11.770, de 2008, e o Decreto nº 6.690, de 2008, na hipótese de servidora investida em cargo público após o parto e que a Administração concede-lhe licença à gestante, porque alinhada aos princípios da proteção da maternidade, da criança e da família, da igualdade e da razoabilidade, e em consonância com a legislação e a orientação jurisprudencial vigentes.

49. De acordo com o inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, é atribuição do Advogado-Geral da União fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal. Confira-se:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:
(...)

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

50. Em sendo aprovada no âmbito desta Advocacia-Geral da União a interpretação acima sugerida, necessário instar a PGFN e a SGP-ME para avaliação de providências no sentido de revisar o entendimento constante da NOTA TÉCNICA Nº 1059/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP e demais atos porventura existentes e que estejam no mesmo sentido desta.

51. Preconiza a parte final do inciso XIII do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, ser vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. Vejamos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**

52. A nova interpretação não pode retroagir para alcançar situações pretéritas, plenamente constituídas, seu efeito é prospectivo. A respeito disso, esclarece-nos a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), alterado pela Lei nº 12.376, de 2010, e pela Lei nº 13.655, de 2018. Confira-se:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)

Parágrafo único. (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) (Regulamento)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

53. O Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamenta referidos dispositivos, estabelece:

Revisão quanto à validade por mudança de orientação geral

Art. 5º A decisão que determinar a revisão quanto à validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída levará em consideração as orientações gerais da época.

§ 1º **É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.**

§ 2º O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

§ 4º A decisão a que se refere o **caput** será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

54. Nessa toada, à luz do disposto no inciso XIII do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, arts. 23 e 24 d o Decreto-lei nº 4.657, de 1942 e art. 5º do Decreto nº 9.830, de 2019, em sendo aprovada a interpretação sugerida nos autos, ela não poderá alcançar as situações plenamente constituídas, seus efeitos são prospectivos, passando a vigor a partir da data da sua aprovação.

-IV-

55. À vista do exposto, para fins de uniformização de entendimento de que trata o art. 14, inciso I, do Decreto nº 10.608, de 2021, opina-se:

a) de regra, a prorrogação da licença à gestante será garantida à servidora pública que a requeira até o final do primeiro mês após o parto, conforme estabelecem o § 1º do art. 1º da Lei nº 11.770, de 2008, e o § 1º do art. 2º do Decreto nº 6.690, de 2008;

b) na hipótese de servidora investida em cargo público após o parto e que a Administração concede-lhe licença à gestante, deve prevalecer a interpretação sustentada pela Procuradoria-Geral Federal e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no sentido de considerar a data da posse como termo inicial para apresentação do requerimento de prorrogação de licença à gestante de que tratam a Lei nº 11.770, de 2008, e o Decreto nº 6.690, de 2008, porque alinhada aos princípios da proteção da maternidade, da criança e da família, da igualdade e da razoabilidade, e em consonância com a legislação e a orientação jurisprudencial vigentes; e

c) à luz do disposto no inciso XIII do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999, arts. 23 e 24 d o Decreto-lei nº 4.657, de 1942 e art. 5º do Decreto nº 9.830, de 2019, em sendo aprovada a interpretação sugerida nos autos, ela não poderá alcançar as situações plenamente constituídas, seus efeitos são prospectivos, passando a vigor a partir da data da sua aprovação.

56. Ultimada a aprovação da presente manifestação, recomenda-se a cientificação da Procuradoria-Geral Federal - PGF, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SEGEP/ME e da Procuradoria-Geral da União - PGU. Em relação à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SEGEP/ME sugere-se ainda avaliar as considerações feitas nos itens 21 a 23 e 50 desta manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407004714201517 e da chave de acesso 61eab4a

Documento assinado eletronicamente por MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 719958882 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA. Data e Hora: 06-10-2021 11:06. Número de Série: 444932425753910517901001152. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
