



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

Procedimento de Gestão Administrativa nº 20.23.0034.0000103/2021-06
Assunto: Aplicação da Lei Complementar nº 173/2020 aos servidores do MPRN
Interessado: Federação Nacional dos Servidores dos Ministérios Públicos Estaduais e Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público

PARECER

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Servidor Público. Pedido de afastamento da aplicação do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, aos servidores deste Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, para fins de concessão de licença-prêmio, na forma da legislação estadual vigente. Decisão administrativa que suspendeu a contagem de tempo de serviço para efeito exclusivo de concessão de anuênios e licença-prêmio a partir de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 por força do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou constitucionais os dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Proibições temporárias do art. 8º da LC 173/2020 que estão diretamente relacionadas, em sua maioria, ao aumento das despesas com pessoal. Norma que, nos termos da decisão da Corte Constitucional, teve por escopo obstaculizar novos dispêndios, congelando o crescimento vegetativo dos existentes e, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. Cômputo do período de licença-prêmio que não acarreta aumento de despesa com pessoal, ao tempo em que não se torna empecilho ao enfrentamento das crises decorrentes da pandemia de COVID-19 e, ainda, não é causa de desequilíbrio fiscal. Concessão de benefício que não se aperfeiçoa exclusivamente com o decurso do tempo. Necessidade de requerimento do servidor e observância de condicionantes. Inteligência do arts. 102 e 103 da Lei Complementar Estadual nº 122/1994 – Regime Jurídico dos Servidores Cíveis do Estado do Rio Grande do Norte, suas fundações e autarquias. Decisões judiciais no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte concedendo aos membros e servidores da Instituição o direito ao cômputo do período integral para efeitos de concessão de licença prêmio por assiduidade. Parecer pela possibilidade de revisão da decisão anterior a fim de se considerar o cômputo do período integral para a concessão de licença-prêmio por



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

assiduidade, devendo se restringir apenas, durante o interstício estabelecido pela norma complementar federal, a possibilidade de gozo da licença-prêmio ou de sua conversão em pecúnia.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Gestão Administrativa que tem por objeto requerimento formulado pela Federação Nacional dos Servidores dos Ministérios Públicos Estaduais – FENAMP e pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público – ANSEMP, no qual pleiteiam o afastamento do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, aos servidores deste Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, a fim de que seja contabilizado o período compreendido entre a publicação da referida lei até o dia 31 de dezembro de 2021, para fins de concessão de licença-prêmio, na forma prevista na legislação estadual vigente.

Em seu arrazoado, sustentam as entidades representativas de classe que o disposto no art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020 padece do vício da inconstitucionalidade, tendo em vista que *“viola severamente a separação dos Poderes vertida na autonomia administrativa e financeira do Ministério Público e, por consequência, não serve de causa legítima para afastar a possibilidade de os servidores prejudicados gozarem de benefícios previstos na norma editada”*.

Ressalta que, *“uma vez assegurada autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, não pode a norma de iniciativa parlamentar, a pretexto de legislar genericamente sobre direito financeiro, invadir a iniciativa privativa dos Mps para disciplinarem a concessão de benefícios a seus servidores”*.

Em arremate, no intuito de comprovar sua tese de inconstitucionalidade do dispositivo em referência, cita precedentes jurisprudenciais oriundos dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, razão pela qual finda pugnando que seja determinada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

contabilização do período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 como tempo de serviço para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, na forma da legislação estadual vigente.

Após determinação desta Coordenadoria Jurídica Administrativa, foram juntadas aos autos as informações apresentadas pela Gerência de Desenvolvimento Humano concernente ao quantitativo de membros e servidores que tiveram reestabelecido o período aquisitivo para cômputo de licença-prêmio por ordens judiciais, totalizando 67 (sessenta e sete) decisões, das quais 44 (quarenta e quatro) em favor de membros e 23 (vinte e três) em favor de servidores desta Instituição.

É, em apertada síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o cerne da questão posta à apreciação desta Coordenadoria Jurídica Administrativa gira em torno da análise acerca da possibilidade de afastar a aplicação do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, a fim de garantir a contabilização do tempo de serviço prestado no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade aos servidores deste Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, na forma prevista na legislação estadual.

Pois bem. É de conhecimento geral que a Lei Complementar nº 173/2020 foi editada no contexto da pandemia causada pelo Novo Coronavírus, no intuito de assegurar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem atravessar o referido período sem comprometer de forma significativa os seus orçamentos, nem tampouco contrair dívidas com as quais não pudessem honrar a tempo e modo devidos.

Nesse contexto, o referido diploma legal, ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV-2 (Covid 19), criou uma série de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

vedações para o Entes Federativos, dentre os quais merece destaque, para o caso em debate, a vedação de qualquer aumento na despesa de pessoal, consoante se depreende do seu art. 8º, *in verbis*:

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

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

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

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

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

§ 6º (VETADO).

Analisando-se detidamente o teor do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, facilmente se constata que fica vedada a criação e/ou concessão de qualquer vantagem, auxílio, bônus, abonos, verbas de representação e benefícios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, que impliquem em aumento de despesa de pessoal, até a data de 31 de dezembro de 2021, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, restando proibida, ainda, a contagem do tempo de serviço respectivo **exclusivamente** para fins de concessão de adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio por assiduidade.

Após a edição da Lei Complementar nº 173/2020, muito se discutiu acerca da constitucionalidade do seu art. 8º, tendo em vista que grande parte dos juristas pátrios consideraram que o dispositivo legal em referência versava acerca de regime jurídico, cuja iniciativa legislativa, nos termos da Constituição Federal, recai privativamente sobre o Chefe do Poder Executivo respectivo.

Nesse cenário, após o manejo de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, questionando dispositivos da Lei em referência, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a sua constitucionalidade, merecendo destaque, para o caso sob análise, o seguinte trecho do voto do relator:

A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de **contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. **A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal**, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é **permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público**, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

Consoante se observa do entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal e já ressaltado anteriormente, o objetivo da Lei Complementar nº 173/2020 é garantir que os Entes Federados mantenham sobrestado o crescimento vegetativo dos seus gastos com pessoal, resguardando, com isso, os recursos necessários para a adoção das medidas para o enfrentamento da pandemia causada pelo Novo Coronavírus e evitando o superendividamento dos cofres públicos.

Nesse contexto, cumpre destacar que a contagem do tempo de serviço para a concessão da licença-prêmio, por si só, não gera qualquer custo adicional para a Administração Pública, não sendo apta, com isso, para traduzir aumento das despesas com pessoal. Com efeito, apenas com o eventual usufruto da licença prêmio ou com a sua conversão em pecúnia é que ocorrerá um possível aumento de gastos com a folha de pagamento da Instituição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA**

Noutro bordo, é de bom alvitre ressaltar que a concessão de licença prêmio por assiduidade não se dá pelo simples decurso do tempo, mas exige, além da não interrupção do exercício, que o beneficiário não tenha sofrido penalidade de suspensão durante o período aquisitivo e nem tenha se afastado do exercício do cargo por um dos motivos previstos no inciso II do art. 103 da Lei Complementar Estadual nº 122/1994 (licença por motivo de doença em pessoa da família, sem remuneração; licença para tratar de interesses particulares; condenação a pena privativa de liberdade; ou afastamento para acompanhar cônjuge do companheiro), devendo ser requerida pelo beneficiário. Observe-se.

Art. 102. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor faz jus a 03 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade.

§ 1º. Pode ser contado, para o quinquênio, o exercício em cargo de outro Poder ou órgão equivalente ou de autarquia ou fundação pública, de âmbito estadual, desde que não tenha havido interrupção quando do ingresso no último cargo.

§ 2º. É facultado ao servidor fracionar a licença em até 03 (três) parcelas ou convertê-la em tempo de serviço, contado em dobro para fins de aposentadoria e disponibilidade.

Art. 103. Não se concede licença-prêmio ao servidor que, no período aquisitivo:

I – sofrer penalidade disciplinar de suspensão;

II – afastar-se do cargo em virtude de:

a) licença por motivo de doença em pessoa da família, sem remuneração (art. 98, § 2º);

b) licença para tratar de interesses particulares;

c) condenação a pena privativa de liberdade por sentença definitiva;

d) afastamento para acompanhar cônjuge ou companheiro.

Parágrafo único. As faltas injustificadas ao serviço retardam a concessão da licença prevista neste artigo, na proporção de 1 (um) mês para cada falta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

Outrossim, não se deve olvidar das 67 (sessenta e sete) decisões judiciais que concederam, a membros e servidores desta Instituição, o reestabelecimento do direito à contagem integral do tempo de serviço para fins de concessão da licença-prêmio por assiduidade.

Em alguns casos, observou-se como fundamento da decisão o aspecto relacionado à finalidade do art. 8º, que corresponde à vedação de novas verbas remuneratórias e não à suspensão de direitos já existentes, conforme já ressaltado anteriormente. É o que se pode inferir das seguintes transcrições:

“Por sua vez, a finalidade do referido artigo 8º é a vedação de novas verbas remuneratórias a qualquer título, (vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, reconhecidos em lei), e não a supressão de direitos já existentes.

De fato, o reconhecimento de direitos adquiridos pelo decurso do tempo aos servidores, previstos em lei, como a licença-prêmio, não configuram aumento salarial, reajuste ou adequação de remuneração de servidor, não se subsumindo ao disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.” (Juizado Especial da comarca de Monte Alegre. Ação ordinária 0800602-19.2020.8.20.5144. d.j. 4.11.2020).

“Por sua vez, a finalidade do referido artigo 8º é a vedação de novas verbas remuneratórias a qualquer título, (vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, reconhecidos em lei), e não a supressão de direitos já existentes.

De fato, o reconhecimento de direitos adquiridos pelo decurso do tempo aos servidores, previstos em lei, como a licença-prêmio, não configuram aumento salarial, reajuste ou adequação de remuneração de servidor, não se subsumindo ao disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Saliente-se, ainda, que o incremento da despesa com pessoal.” (Juizado Especial da comarca de Jucurutu. Ação ordinária 0800407-49.2020.8.20.5139. d.j 25.12.2020).”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

“Ademais, imperioso assentar que a licença-prêmio por assiduidade, enquanto vantagem não pecuniária que garante ao membro do Ministério Público o direito ao afastamento remunerado nas condições previstas nos arts. 181, X, e 191 da Lei Complementar Estadual n. 141/1996, não enseja aumento de despesa de pessoal em razão do decurso do tempo de serviço. Neste contexto, a vedação à contagem do período aquisitivo da licença-prêmio escapa por completo à finalidade da LC n. 173/2020, consubstanciada na redução de despesas dos entes públicos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19...” (Juizado Especial da comarca de Campo Grande. Ação ordinária 0801412-15.2020.8.20.5137. d.j 10.05.2021).

Diante de tal panorama, procedendo-se à análise das disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e do art. 191 da Lei Complementar Estadual nº 122/1994, em conjunto com os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal outrora referenciada, infere-se que:

1 – Os pleitos que dependem de requerimento do membro ou servidor certamente consistem em direitos que não se aperfeiçoam exclusivamente com o decurso do tempo – a exemplo da licença-prêmio – do que se infere que não estão contidos na proibição prevista no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, estando resguardados das vedações previstas na norma federal.

2 – O objetivo das limitações estabelecidas no art. 8º da LC 173/2020 é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas por meio de medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA**

3 – A contagem do período ininterrupto de efetivo exercício para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade não implica aumento de despesa com pessoal, de modo que não provoca qualquer impacto no equilíbrio das finanças públicas, restando incólumes as medidas necessárias ao enfrentamento da COVID-19.

A toda evidência, em homenagem ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, não se trata de negar vigência à hipótese de vedação erigida pela Lei Complementar nº 173/2020, mas de interpretá-la em sintonia com o desiderato a que se propõe, que outro não é senão a inibição do incremento de despesas com pessoal, fenômeno este completamente estranho ao instituto da licença-prêmio, que é despido, na sua essência, de efeitos financeiros.

É o caso de interpretação teleológica da norma, emprestando-se significação ao fim colimado pela lei complementar em análise, que apenas desincumbiu-se de vedar o aumento de despesas com pessoal durante o enfrentamento da crise derivada da COVID-19, em busca da manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim, é possível inferir que não há óbices ao deferimento da solicitação das entidades representativas de classe dos servidores, no sentido de que seja revista a decisão anterior para possibilitar a contagem do tempo para concessão de licença-prêmio por assiduidade, devendo se restringir, apenas, durante o interstício estabelecido pela norma complementar federal, a possibilidade de gozo da licença prêmio adquirida no período, eis que o afastamento de membro enseja o pagamento de licença compensatória ao substituto, ou de sua conversão em pecúnia.

III – CONCLUSÃO

DIANTE DO EXPOSTO, opina esta Coordenadoria Jurídica Administrativa pela possibilidade de revisão da decisão anterior no sentido de interpretação do art. 8º,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, em harmonia com os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.447 DF, para que seja computado o período integral do tempo de serviço para fins de concessão de licença-prêmio por assiduidade, devendo se restringir apenas, durante o interstício estabelecido pela norma complementar federal, a possibilidade de gozo da licença-prêmio ou de sua conversão em pecúnia, nos termos da fundamentação supra.

Natal/RN, *(data da assinatura eletrônica)*.

(documento assinado eletronicamente)

Giovanni Rosado Diógenes Paiva
Promotor de Justiça
Coordenador da Assessoria Jurídica Administrativa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

COORDENADORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA

Assinaturas do Documento



Assinado eletronicamente por GIOVANNI ROSADO DIOGENES PAIVA,
COORDENADOR JURIDICO ADMINISTRATIVO, em 19/07/2021 às 17:42, conforme
horário oficial de Brasília, com fundamento na MP 983/2020 de 16/06/2020 e Res. nº
0 3 7 / 2 0 1 9 - P G J / R N .